جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء
دراسة مقارنة

إعداد
عبير توفيق محمد أبو كشك

إشراف
الدكتور محمد شراقه
الدكتور غازي دويكات

قدمت هذه الأطروحة استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.
2011م

سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء / دراسة مقارنة

إعداد

عبير توفيق أبو كشك

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 13/10/2011م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة **التوقيع**

1. د.محمد شراقة / مشرفا رئيسا ....
2. د. غازي دويكات / مشرفا ثانيا ....
3. د. محمد شلالده / ممتحناً خارجياً ....
4. د. نائل طه / ممتحناً داخلياً ....

الإهداء

إليك

ابنتك عبير

الشكر والتقدير

شكراً لكل من شجعني ودعمني وساعدني في إعداد هذا البحث المتواضع.

شكراً لأستاذي الدكتور محمد شراقة الذي أفادني بتوجيهاته، شكراً لأستاذي الدكتور غازي دويكات، شكراً لأعضاء لجنة المناقشة الذين منحوني بعضاً من وقتهم لقراءة ومناقشة هذه الأطروحة، شكراً لأمي وأخواتي وإخواني وزوجي وأبنائي.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة التي تحمل العنوان:

سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء

دراسة مقارنة

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء مــا تمــت الإشارة إليه حيثما ورد أن هذه الرسالة ككل أو أي جزء منها لم يقدم من قبل لنيل أيــة درجــة علمية أو بحث علمي أو بحثي لدى أية مؤسسة تعليمية أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in this thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's name:	اسم الطالب:
Signature:	التوقيع:
Date:	التاريخ:

فهرس المحتويات

سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء / دراسة مقارنة

إعداد

عبير توفيق محمد أبو كشك

إشراف

الدكتور محمد شراقه

والدكتور غازي دويكات

الملخص

تناولت هذه الأطروحة السلطة التأديبية لكل من الإدارة والقضاء الإداري تجاه الموظفين العموميين الذين يسري عليهم قانون الخدمة المدنية، وما ينص عليه هذا القانون من الأسباب الموجبة في تأديب الموظف العام، وما هي العقوبات التي تنال الموظف في حالة ثبوت المخالفة التي تنسب إليه، ومن له حق إيقاع هذه العقوبات، وما هي الضمانات الممنوحة لهذا الموظف حتى نضمن تحقيقاً عادلاً، وإيقاع عقوبة عادلة، وكل ذلك في إطار قانوني يتمثل في القوانين الصادرة قي عهد السلطة الوطنية، التي تتناول هذا الموضوع. كما تتناول هذه الأطروحة وفي فصلها الثاني تلك السلطة التأديبية التي تمنحها القوانين للقضاء الإداري سواء استعمل هذه السلطة بصورة مستقلة، كما هو الحال في النظام القانوني المصري، أو بصورة تعقيبيه على قرارات الإدارة التأديبية، كما هو الحال في النظام القانوني الفلسطيني.

وتكمن أهمية هذه الدراسة، في أنها من الدراسات القليلة التي تناولت موضوع تأديب الموظف العام الفلسطيني (موظفي الكادر العام)، وذلك من خلال وصف وتحليل النصوص القانونية التي تناولت هذا الموضوع، والآراء الفقهية والقضائية الخاصة بهذا الموضوع، مع مقارنتها بمثيلاتها من النصوص القانونية المصرية، حيث إن القانون الإداري المصري هو القانون العربي الوحيد الذي يمنح القضاء الإداري سلطة تأديب مستقلة على الموظف العام من خلال المحاكم التأديبية بالإضافة إلى أخذه في النظام الرئاسي في التأديب، ومن ثم يخرج الباحث بعدة نتائج وتوصيات تهدف إلى السير قدماً في تحسين وتطوير التشريعات الخاصة في مجال تأديب الموظف العام وتنفيذ قرارات المحكمة الإدارية العليا لإحقاق الحق وإحقاق العدالة لكل من الإدارة والموظفين.

المقدمة

تتعدد وظائف الدولة في زمننا الحاضر، فهي تمارس وظائفها بواسطة مجموعة من الأفراد تعينهم لهذه الغاية ويطلق عليهم اسم الموظفين العموميين، والعلاقة التي تحكم هؤلاء الموظفين بالدولة، هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين، واللوائح بحيث تحدد التزامات وحقوق كل طرف تجاه الآخر، وذلك من أجل ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

وفي حالة تقصير هؤلاء الموظفين فإن من حق الدولة معاقبتهم وذلك بواسطة السلطة التأديبية المختصة وكل ذلك وفقاً للإجراءات والقوانين المتبعة في هذه الدولة.

وحيث إن هذه السلطة التأديبية تختلف من بلد لآخر، و بعض البلدان تسند السلطة التأديبية للسلطات الرئاسية، وبعضها الأخر تسند هذه السلطة إلى هيئات قضائية، والبعض الآخر يسندها إلى كل من السلطة الرئاسية والقضائية، وأياً كان شكل السلطة التأديبية فإن التشريعات تضمن حقها في التأديب بكثير من الضمانات التي تحقق العدالة لمن يخضعون للتأديب من قبل تلك السلطات التأديبية.

لقد وجد القانون لينظم حياة الناس في المجتمع، ومع تطور المجتمعات، وتدخل الدولة في الشؤون العامة، بهدف ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وكون الدولة لا تمارس هذه الوظائف وحدها، وإنما من خلال أفراد يسمون بالموظفين العموميين، وبالتالي تتكون علاقة ما بين الدولة وموظفيها تحكمها قوانين وأنظمة تسمى في اغلب البلدان بقوانين الخدمة المدنية، أما ما تتطرق إليه هذه الرسالة فهو موضوع السلطة التأديبية، من حيث ما هي الجهات الإدارية أو القضائية التي تمارس هذه السلطة؟ وما هي صلاحياتها تجاه الموظفين العموميين؟ وما هي واجباتها تجاههم؟ وما هي الضمانات الممنوحة لهؤلاء الموظفين من قبل هذه السلطة؟ وما هي الإجراءات المتبعة أمام تلك السلطات التأديبية؟ وكيفية إصدار قراراتها وأحكامها؟ وهل هناك سبيل للتظلم من هذه القرارات وكيفية إلغائها والتعويض عنها في حالة الحكم ببطلان القرار أو الحكم التأديبي؟ وسيجيب الباحث عن كل ذلك من خلال القوانين الصادرة في زمن السلطة

الوطنية الفلسطينية وسيتطرق إلى السلطة التأديبية في مصر كونها: الرائدة في القانون الإداري في الوطن العربي، وكونها النموذج الوحيد الذي يأخذ بالنظام القضائي في التأديب إلى جانب النظام الرئاسي.

أهمية البحث

تتبلور أهمية البحث في تسليط الضوء على السلطة التأديبية في القوانين السارية على أراضي السلطة الوطنية والصادر في زمنها وفي معرفة ما هي الثغرات الموجودة في هذه القوانين التي إذا ما سلط عليها الضوء وتمت معالجتها، فإنه سيحصل التوازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد في النظام القانوني الفلسطيني وبالتالي يتطور الجهاز الوظيفي في الدولة ويرفع من كفاءته.

إشكالية البحث

تتعالى الأصوات المنادية بالإصلاح الإداري وذلك من خلال المؤتمرات والدراسات وغيرها، ويتطرق الباحث في هذه الأطروحة إلي مدى نجاح الإدارة والقضاء الإداري في الوصول إلى واقع إداري أفضل من خلال ما تنتهجه من وسائل وصلاحيات وضمانات في تأديب الموظف العام. وبالتالي معرفة القصور الذي تعاني منه قوانينها في الوصول إلى واقع أفضل، مما يوجب علينا دراسة تلك القوانين ووصفها وتحليلها للخروج بتوصيات، يمكن من خلالها الوصول إلى واقع وظيفي أفضل يخدم كلا من المصلحتين العامة والخاصة.

وسيتناول الباحث القوانين التي تتناول تأديب الموظف العام مثل: قانون الخدمة المدنية وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وقانون مكافحة الفساد و قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية وغيرها من القوانين المطبقة في كل من مصر وأراضي السلطة الوطنية الفلسطينية وكل ذالك في إطار الدستور والقانون الأساسي.

منهجية البحث

ينتهج الباحث في هذه الرسالة المنهج الوصفي التحليلي المقارن، حيث يصف النصوص القانونية وتحليلها ومقارنتها عمليا في القانون المصري، ويستند في كل ذلك إلى آراء الفقهاء وأحكام المحاكم.

الدراسات السابقة

تتعدد الدراسات السابقة في هذا المجال واغلبها يتطرق إلى السلطات التأديبية في القوانين المقارنة ومع ذلك فهي ما زالت قليلة العدد بالنسبة لأهمية الموضوع و تشعباته، وأول رسالة متخصصة في التأديب، هي التي أعدها الدكتور (إسماعيل زكي) تحت عنوان (ضمانات العاملين في التعيين والترقية والتأديب) وقدمت إلى جامعة القاهرة عام 1936 وبعد ذلك قدم الدكتور (محمد جودت الملط) رسالة بعنوان (المسؤولية التأديبية للموظف العام) عام 1967. وتوالت بعد ذلك الرسائل والمؤلفات التي تناولت المسؤولية التأديبية، ولكنها جميعا تناولت القوانين العربية بالمقارنة والتمثيل فها هو المستشار (محمد احمد رشوان) صاحب مؤلف (أصول القانون التأديبي) عام 1960 والدكتور (عبد الفتاح حسن) في (التأديب في الوظيفة عامة) عام 1964 والمستشار (مصطفى بكير) في (تأديب العاملين في الدولة) 1966.

وهذه أول الرسائل والمؤلفات التي صدرت في موضوع تأديب الموظف العام، أما فلسطينيا فلم يتناول مؤلف بشكل مخصص موضوع السلطة التأديبية، وكل ما هنالك هو عبارة عن أبحاث وكتب، منها ما كتبه الدكتور (محمد أبو عمارة) بعنوان (الخدمة المدنية) 1996 و(قانون الخدمة المدنية) رقم 4 لسنة 1998 لعام 2005. ولهذا ارتأى الباحث أن يتطرق إلى موضوع السلطة التأديبية في هذه الرسالة مع كبر الموضوع، ليسلط الضوء على الثغرات التي يمكن تلافيها من قبل المشرع.

خطة الدراسة

سيتناول الباحث في هذه الرسالة موضوع سلطة تأديب الموظف العام بين الإدارة والقضاء (دراسة مقارنة) في فصلين، يتناول الفصل الأول، الجهات الإدارية ذات الاختصاص التأديبي في القوانين الصادرة في زمن السلطة الوطنية الفلسطينية. من حيث تعريف تلك الجهات وتشكيلها واختصاصاتها ومن هم الأشخاص الذين يخضعون لها وما هي الضمانات الممنوحة لهؤلاء الأشخاص.

وأما الفصل الثاني، فيتناول الجهات القضائية ذات السلطة التأديبية من حيث القضاء الإداري كسلطة تأديب مستقل.

وكذلك القضاء الإداري كسلطة رقابة على القرارات التأديبية للإدارة، وأخيراً الخاتمة التي يتناول فيها الباحث نتائج البحث وتوصياته.

الفصل الأول

الإدارة وسلطة التأديب

تتعدد اختصاصات الإدارة لتحقيق أهدافها العامة التي تصب جميعا في المصلحة العامة، ومن اجل المحافظة على هذه الوظيفة تستخدم وسائل تمكنها من البقاء على هدفها في حفظ النظام وتحقيق المصلحة العامة ومن اجل ذلك منح القانون لجهة الإدارة الكثير من الصلاحيات والتي يسميها البعض امتيازات في سبيل تحقيق أهدافها ومن هذه الصلاحيات سلطة التأديب على موظفيها التي سيتناولها الباحث من عدة جوانب قسمها إلى مباحث، نتناول فيها الجهات الإدارية التي تقوم بسلطة التأديب وما هي اختصاصاتها التأديبية ومن هم الأشخاص الذين يخضعون لهذه السلطة، وكل ذلك حسب ما نصت عليه القوانين الفلسطينية السارية المفعول الصادرة في عهد السلطة.

المبحث الأول

الجهات الإدارية ذات السلطة التأديبية

وقصد الباحث هنا الجهات الإدارية في قطاع الخدمة المدنية (في النظام الوظيفي العام) التي تمارس سلطاتها التأديبية على الموظفين العموميين المدنيين. وسيتناول الباحث في هذا المبحث تلك الجهات الإدارية التي تمارس سلطة التأديب على موظفي القطاع العام من حيث تقسيم تلك الجهات وأمثلة عليها في القوانين الفلسطينية، وما مدى صلاحياتها، مع التطرق للجهات التي يمكن التظلم لها عند توقيع العقوبات التأديبية، مع إفراد مبحث خاص للاختصاصات التأديبية لهذه الجهات الإدارية.

المطلب الأول: السلطة الرئاسية في التأديب

لقد اتفق الكثير من كتاب القانون الإداري على تقسيم السلطات التأديبية ما بين السلطة الرئاسية واللجان التأديبية، التي يختلف الالتزام بقراراتها. فمنها ما هو ملزم للرئيس عندما تصدر قراراتها بإيقاع العقوبة التأديبية، ومنها ما يكون دورها استشاريا فقط. إلا إن اغلب كتاب القانون الإداري قسموا السلطة الإدارية التي تمارس سلطة التأديب إلى النظام الرأسي والنظام شبه القضائي والنظام القضائي في التأديب[1].

فقد قسم بعض الفقهاء تلك الجهات الإدارية ذات السلطة التأديبية حسب الفئة الوظيفية للموظف وهناك موظفو الدرجة الأولى الذين تختص بتأديبهم جهة محددة تختلف عن تلك الجهة الإدارية التي تختص بتأديب موظفي الدرجات الأخرى. وسيتناول الباحث في هذا المطلب كلاً

---

[1] النظام الرأسي يعني أن الجهة الرأسية وحدها لها الحق في تقدير الأخطاء التأديبية و توقيع الجزاء التأديبي على الموظف دون أية مساعدة أو تدخل من هيئة جماعية أو استشارية أما النظام التأديبي القضائي ويعني أن جهة قضائية خالصة مستقلة عن الجهة المختصة تقوم بتحريك الإجراءات الإدارية ثم تتولى التكيف القانوني للمخالفات التأديبية وتوقيع مختلف أنــواع العقوبات وأخيرا النظام التأديبي شبه القضائي يعني أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين الأخذ برأيها قبــل إصدار قرار الجزاء وإما أن يكون قرارها ملزماً للإدارة أو غير ملزم انظر في ذلك.د. غازي، هيثم حليم. **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليها**، د.ط دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2010 ، ص47-57 و د. الشيخلي، عصمت. **الإحالة إلى التحقيق**، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، ص7. و د. خليفة، عبد العزيز. **المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة**، د.ط، منشأة المعارف، الإسكندرية 2009، ص 91-162.

من سلطة رئيس الدولة التأديبية وسلطة الحكومة متمثلة بمجلس الوزراء والوزراء وأخيراً سلطة الرئيس الإداري التأديبية[1].

أولا: رئيس الدولة وسلطته التأديبية

تتميز السلطة التنفيذية عن غيرها من سلطات الدولة الأخرى التشريعية والقضائية بكثرة موظفيها سواء الموظفون العاملون داخل الدولة أو خارجها كالسفراء والقناصل، وتتمثل تلك السلطة التنفيذية على شكل هرم على رأسه رئيس الدولة الذي يستمد صلاحياته وواجباته من الدستور أو القانون الأساسي وهذا ما يوجب التطرق لتلك النصوص الدستورية التي تمنح السلطة التنفيذية وعلى رأسها الرئيس، تلك الصلاحيات التأديبية إن وجدت. وسيبدأ الباحث بسرد النصوص القانونية السارية المفعول في أراضي السلطة الوطنية الفلسطينية وفي مقدمتها القانون الأساسي الفلسطيني[2]، الذي تناول اختصاصات رئيس الدولة في بابه الثالث. وما يهم هي تلك المواد التي تتطرق إلى سلطة الرئيس التنفيذية حيث تناولت المادة 38 من القانون الأساسي الفلسطيني "ويمارس رئيس السلطة الوطنية سلطاته ومهامه التنفيذية على الوجه المبين في هذا القانون".

والواضح من هذه المادة أن للرئيس سلطات ومهاماً تنفيذية يمارسها كما هو مبين في القانون الأساسي ولم يرد ذكر مهام تشريفية أخرى له في هذا الباب، مع أن القانون الأساسي أعطاه صلاحيات تشريعية في حالة الضرورة والطوارئ [3] إلا إذا اعتبر هذا القانون أن تلك المهام تندرج في إطار المهام التنفيذية ولا تصل إلى التشريع، هذا من جهة ومن جهة أخرى قصدت تلك المادة الصلاحيات والمهام في القانون الأساسي وكان أحرى بالمشرع لو ذكر جملة أو في أي قانون أخر حيث سيتضح لاحقا إن للرئيس عدة مهام لم تذكر في القانون الأساسي وإن

---

[1] انظر في هذا الشأن العجارمة، نوفان العقيل. **سلطة تأديب الموظف العام**، ط ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007، ص 223.

[2] القانون الأساسي الفلسطيني2003.

[3] ورد ذكر كل من حالة الضرورة في المادة 43 وحالة الطوارئ في الباب السابع من القانون الأساسي، ولكل منهما أحكامهما الخاصة.

ذكرت في التشريعات العادية، وأما عن الواجبات فلم تتطرق لها تلك المادة أو أية مادة أخرى في القانون الأساسي حيث إنه في المادة 69 التي تناولت اختصاصات مجلس الوزراء لم تذكر أية فقرة اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون، هذا بالنسبة إلى المادة 38 وهي مدخل لتلك الصلاحيات التأديبية التي يمارسها الرئيس برأي الباحث لتأتي بعد ذلك المادة 39 وتتناول سلطته. أي سلطة الرئيس العليا. السلطة على القوات المسلحة، ومن يملك السلطة يملك التأديب كذلك من يملك التعيين يملك التأديب[1].

أما عن صلاحيات الرئيس الخارجية من حيث تعيين ممثلي السلطة لدى الدول فقد تناولته المادة 40 حيث تحدثت أن تعيين هؤلاء الممثلين وإنهاء عملهم في يد رئيس الدولة وهذا يرجعنا مرة أخرى إلى مقولة. من يملك التعيين يملك سلطة التأديب[2]. أما المادة 42 فتناولت ما لرئيس السلطة من حق العفو الخاص عن العقوبة وإن لم تفسر هذه المادة أية عقوبة، أهي العقوبة التأديبية أم الجنائية؟ وطالما أن النص على إطلاقه، فيرى الباحث انه يشمل العقوبة التأديبية حيث إن هناك رأيين في هذا المجال، فبعض الفقهاء مؤيدون لسريان العفو على العقوبة التأديبية ومنهم معارضون لذلك، مع التنويه أن هذه الآراء فقهية ولا نص قانوني يلزم صراحة على سريان العفو التأديبي كما هو الحال في القانون الأساسي الذي منح لرئيس حق العفو الخاص دون تفصيل، فالرأي المؤيد لسريان العفو في المجال التأديبي يستند إلى:

1- عمومية النص في الدساتير وخصوصا العفو الخاص، فلا سبب إلى قصور العفو على المجال الجنائي دون التأديبي.

2- لا يملك الرئيس الإداري إزالة العقوبة التأديبية الصادرة عن المحاكم.

---

[1] الرجوع إلى الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) د.ط، دار الفكر العربي، 1995، ص 160.

[2] وتعتبر الأعمال المتعلقة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي من أعمال السيادة انظر في هذا الشأن الدكتور الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية القاهرة**، د.ط، دار الفكر العربي القاهرة، ص 148.

3- إن إعمال العفو في المجال التأديبي لا يقلل من قيمته باعتباره احد الامتيازات المتعلقة بالسلطة السيادية وسلطان الدولة[1].

أما الرأي المعارض للعفو عن العقوبة التأديبية فيستند إلى حجج أهمها: إن صفة الفعل المسبب للعقوبتين الجنائية والتأديبية لا يكفي في حد ذاته لتوحيد المعاملة بينهما من حيث إعمال العفو، إذ إن الجزاء التأديبي يستند في توقيعه إلى اعتبارات أخرى لا تقتصر على مجرد ثبوت الصفة الجنائية للفعل حتى تزول بزواله [2] إلا إن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لسنة 1998 لم يتطرق إلى العفو كسبب لمحو العقوبات التأديبية الوارد ذكرها في الفصل السادس من الباب الثالث من القانون السابق الذكر وان ما تناولته المادة 75 هي مدد لمحو العقوبة التأديبية عن الموظف ومع إن قانون الخدمة المدنية لم يتطرق إلى العفو كسبب لمحو العقوبة التأديبية إلا إن هذا لا يعني أن هذه المادة هي الحاسمة بشأن عدم اشتمال العفو للعقوبة التأديبية أيضا.

هذه هي المواد التي وردت في القانون الأساسي والتي تناولت سلطة الرئيس التأديبية بالنسبة لموظفي الدولة أما المواد الأخرى التي منحت للرئيس سلطة تأديبية على السلطة التنفيذية، حيث إن لرئيس الدولة اختصاصات سياسية عدة وردت حصرا في الباب الثالث من القانون الأساسي بالإضافة إلى المادة 75 والتي منحت لرئيس السلطة إحالة رئيس الوزراء إلى التحقيق فيما ينسب إليه من جرائم أثناء تأدية أعماله الوظيفية أو بسببها، وحيث إن الجرائم التي تقع أثناء تأدية الوظيفة قد تكون جنائية أو جرائم تمس مصلحة العمل، ويترتب عليها العقاب التأديبي، ومن هنا يرى الباحث جواز توقيع الجزاء التأديبي من رئيس الدولة على رئيس الوزراء وان لم تحدد المادة 75 في فقرتها الأولى أي الجهات التي يمكن لها إن توقع مثل هذا الجزاء التأديبي إلا إن هناك نصاً في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني[3] في مادته 69 الفقرة الأولى " تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية ممن يملك سلطة توقيع العقوبة".

---

[1] د.عفيف، مصطفى. **فلسفة العقوبة التأديبية**، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 1975، ص456.

[2] د. علي، راشد. **القانون الإداري**، طبعة أولى، د.د، د.ت ص701.

[3] قانون رقم (4) لسنة 2005 بتعديل قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

هذا من حيث اختصاصات الرئيس وسلطته التأديبية في القانون الأساسي أما القوانين الأخرى ففي قانون الخدمة المدنية حيث هو القانون الرئيس الذي يتناول الوظيفة العامة والموظف العام وما يترتب عليها من أمور كالترقيات والعقوبات التأديبية والرواتب وواجبات الموظف وسلوكه وغيرها من الأمور، وما يهم في هذا المجال تلك السلطة الممنوحة لرئيس الدولة إن وجدت في هذا القانون. حيث لا يوجد في قانون الخدمة المدنية أية إشارة لسلطة رئيس السلطة التأديبية إلا انه في المادة 15منه أشارت أن لرئيس السلطة وحده وبمصادقة المجلس التشريعي تعيين رئيس دائرة الرقابة المالية والإدارية[1] ومرة أخرى من يملك التعيين يملك سلطة التأديب مع التنويه أن هذه المادة هي تكرار للفقرة الثالثة من المادة 96 من القانون الأساسي الفلسطيني[2] إلاّ أن قانون ديوان الرقابة المالية و الإدارية رقم 15 لسنة 2004 و في مادته 10 لم يمنح رئيس الدولة عزل رئيس الديوان و إنما منح الأغلبية المطلقة في المجلس التشريعي ذلك مع التنويه أن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية ألغى قانون هيئة الرقابة العامة رقم 17 لسنة 1997 وحول ممتلكات هيئة الرقابة العامة و موظفيها إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية، وذلك في مواده 56 و58. وقد اخضع رئيس السلطة الوطنية للقرار بقانون بشأن مكافحة الفساد[3]. وقد منح هذا القرار بكثير من الصلاحيات لهيئة مكافحة الفساد التي لها بحلة مخالفة هذا القرار أن توقف راتب وعلاوة وسائر المستحقات المالية من الأشخاص والمؤسسات الخاضعة لهذا القرار. وقد اخضع قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية[4]رئاسة السلطة الوطنية لأحكامه حيث يهدف هذا الديوان إلى ضمان سلامة النشاط المالي و حسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من اجلها، والكشف عن الانحراف أينما وجد، وضمان الشفافية والنزاهة في الأداء العام، ويراقب مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة النافذة[5]. مع ملاحظة

---

[1] وليس لهذه الدائرة أي سلطة تأديبية وان مهمتها أساسا هي البحث والتحري عن المخالفات الإدارية والماليـة والجـرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم وكشف عن المخالفات والجرائم وضبطها أو منع وقوعها.

[2] في المادة 96 من القانون الأساسي سميت بديوان الرقابة المالية والإدارية، وإما في قانون الخدمة المدنية وفي مادته 15 سميت دائرة الرقابة المالية والإدارية وقد عرف قانون تنظيم الموازنة ديوان الرقابة المالية (جهاز الرقابة الخارجي الـذي يقوم بالتدقيق على جمع الوزارات والمؤسسات العامة والهيئات المحلية والصناديق الخاصة والمؤسسات).

[3] صدر القرار بقانون بشأن مكافحة الفساد في سنة 2010.

[4] قانون ديوان الرقابة المالية و الإدارية رقم 15 لسنة 2004.

[5] المادة 3 من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

أن إخضاع الرئيس لأحكام قانون الرقابة لا يعني أن لرئيس الديوان سلطة تأديبية على رئيس السلطة حيث تتلخص سلطات الديوان بأنها رقابية[1].

أما في القوانين المالية الصادرة في عهد السلطة والسارية المفعول فقد تناول قانون سلطة النقد [2]في مادة واحدة منه ذكر صلاحية رئيس السلطة في تعيين محافظ سلطة النقد ونائبه ومندوب عن وزارة المالية بالإضافة إلى عضوين لمجلس سلطة النقد (9)[3] فبالإضافة إلى تلك السلطة الممنوحة لرئيس السلطة في التعيين، فان المجلس يكون مسؤولا أمام رئيس السلطة الوطنية وذلك حسب الفقرة ب من المادة 17 من نفس القانون وهذا يتوافق مع ما ذكر سابقا بخصوص سلطة الرئيس التأديبية على من يعينهم. وان لم يذكر ذلك صراحة. أما عن صلاحيات الرئيس التأديبية والسلطة القضائية، جاء الباب السادس من القانون الأساسي الفلسطيني ليشير إلى السلطة القضائية في 13 مادة تناولت القضاة والنيابة العامة وما يهم في هذه المواد تلك التي تتحدث عن دور رئيس الدولة واختصاصاته بالنسبة للسلطة القضائية، فها هي المادة 99 في فقرتها الأولى تشير إلى أن تعيين القضاة يجب إن يكون بموجب قانون وقد صدر قانون السلطة القضائية ليعطي للرئيس سلطة تعيين القضاة مع إن القانون الأساسي ذكر أن للرئيس تعيين النائب العام ولم يذكر أن للرئيس تعيين القضاة وإنما ترك ذلك لقانون السلطة القضائية مع إن النيابة العامة جزء من القضاء.

وها هو قانون السلطة القضائية[4] يعطي رئيس الدولة سلطة تعيين القضاة بتنصيب من مجلس القضاء الأعلى[5] إلا إن نفس القانون حدد سلطة التأديب لغير من يعين القضاة حيث منح سلطة التأديب بداية بالسلطة الرئاسية أي القاضي الرئيس قي المحكمة حيث اقتصرت العقوبة

---

[1] المادة 23 قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

[2] قانون رقم 2 لسنة 1997 بشان سلطة النقد .

[3] مجلس الإدارة وهو السلطة العليا لإصدار القرارات لسلطة النقد والمكلف بإقرار سياسات سلطة النقد والإشراف على إدارة عملياتها بما يخدم السياسة الاقتصادية المقرة للسلطة.المادة 17 فقرة أ.

[4] قانون السلطة القضائية رقم 15 لسنة 2005.

[5] مجلس القضاء الأعلى هو ذلكم المجلس الذي يختص في التفتيش القضائي والنظر في التظلمات والطعون في القرارات التأديبية ضد القضاة وقد تطرق قانون السلطة القضائية إلى كيفية تشكيل واختصاصات هذا المجلس في بابه الرابع والخامس.

التأديبية على التنبيه. أما العقوبات التأديبية الأخرى فيوقعها مجلس يسمى مجلس تأديب القضاة وهذا ما تناولته المواد من 51_58 من قانون سابق الذكر وتناولت هذه المواد إقامة الدعوى التأديبية وإجراءاتها والتحقيق فيها وجلسات المحاكمة التأديبية وإصدار القرار وما هي العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها على القضاة، هذا بخصوص القضاة أما الموظفون الإداريون داخل المحكمة فيسري عليهم قانون الخدمة المدنية [1]، أما عن سلطة الرئيس التأديبية على السلطة التشريعية فقد جاء الباب الرابع من القانون الأساسي ليتناول السلطة التشريعية ولم يبدأ كما في السلطة القضائية فقد ذكر في الباب السادس أنّ السلطة القضائية مستقلة مع انه ظهر فيما بعد ومن خلال المواد التي تناولت السلطة القضائية بعدم استقلاليتها فقد أعطت هذه المواد للرئيس سلطة تعيين القضاة كما مر سابقا[2] لكن عزلهم ليس بيد الرئيس نظرا لاستقلالية السلطة القضائية.

استقلالية وعدم تدخل الرئيس في الأمور التأديبية بما فيها التعيين كون المجلس التشريعي مجلس منتخب [3]وليس مجلس القضاء الذين يعين رئيسه من قبل السلطة التنفيذية. إلا أن الدكتور البنداري نفى أن يكون للرئيس أي رئيس دولة أي سلطة تأديبية فهو لا يملك توقيع أية عقوبات تأديبية مما نصت عليها القوانين، وليس له التعقيب على هذه العقوبات والمقرر أن لا اختصاص إلا بنص[4].

ثانيا: سلطة مجلس الوزراء والوزراء في التأديب

في هذا المطلب سيتناول الباحث الحكومة بجزأيها: مجلس الوزراء كوحدة واحدة والوزراء كأفراد في هذه الحكومة. وعند التطرق إلى سلطة الوزراء التأديبية سيتناولها الباحث كسلطة رئاسية لوزارته أعطته الكثير من القوانين سلطة تأديبية على موظفيه حيث إن الوزير أعلى

---

[1] المادة 50 من قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006.

[2] الرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المادة 47.

[3] الرجوع إلى قانون السلطة القضائية لسنة 2002.

[4] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية**، د.ط، دار الفكر العربي، ص 97.

سلطة في وزارته [1]، وسأبدأ بمجلس الوزراء وما هي تلك الصلاحيات التأديبية التي منحته إياها كل من القوانين الفلسطينية وبالطبع كل ذلك في اختصاصاته الإدارية وليس السياسية، حيث إن القانون الإداري هو ذلك القانون الذي يتناول نشاط وأعمال السلطة التنفيذية أي الأعمال الإدارية كحقها في إصدار القرارات الإدارية وتنفيذ القوانين وإنشاء المرافق العامة[2] ومن هنا فإن لمجلس الوزراء سلطات إدارية وما يهم في هذه الأطروحة تلك السلطات التأديبية التي تعتبر جزءا من الوظيفة الإدارية.

1- مجلس الوزراء

مجلس الوزراء: هو شخص معنوي يتكون من رئيس الوزراء وعدد من الوزراء حسب الحاجة والمصلحة العامة[3] ويعرفه القانون الأساسي الفلسطيني في مادته 63 "هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا التي تطلع بمسؤوليات وضع البرنامج الذي تقره السلطة التشريعية موضع التنفيذ".

وأياً كانت التعريفات فإن الذي يهم في هذا المقام هو سلطة ذلك المجلس الإدارية لاستخلاص السلطة التأديبية لهذا المجلس وبالتالي متى وجدت الأوضاع والاختصاص الإداري، وجدت سلطة التأديب التي تهدف إلى حماية الصالح العام وسير المرافق العامة، وأما ما لمجلس الوزراء من صلاحيات تأديبية، وهل يعتبر مجلس الوزراء جهة تظلم من القرارات التي تصدر من جهة اقل حسب السلم الوظيفي.

بداية إن لمجلس الوزراء سلطتين: الأولى سياسية وهذه تخرج من نطاق البحث حيث لكل من الرئيس والمجلس التشريعي رقابة وصلاحيات على هذه السلطة وهذا وارد في كل من

---

[1] المادة 74 من القانون الأساسي الفلسطيني.

[2] د.الطهراوي، هاني. **القانون الإداري**، د.ط، الدار العلمية الدولية عمان 2001 ، ص28.

[3] المرجع السابق، ص166.

القانون الأساسي الفلسطيني والنظام الداخلي لمجلس الوزراء ويسميها البعض بإعمال السيادة[1] حيث لا رقابة للمحاكم الإدارية عليها وبالتالي فإنها لا تعتبر من الأمور الإدارية التي تدخل بها سلطة التأديب وأعمال السيادة بالطبع لا تدخل تحت رقابة القضاء العادي أو الإداري، أي عمل حكومي لا يخضع لرقابة القضاء متى كان باعث الحكومة في إصداره تحقيق مقصد سياسي هدفه حماية الحكومة ضد أعدائها في الداخل والخارج[2] وهذه الأعمال التي لا تخضع لرقابة القضاء تستند إلى الباعث السياسي[3] وما يهمنا هي السلطة الثانية لمجلس الوزراء ألا وهي سلطته التأديبية التي سوف يتناولها الباحث من حيث ما نصت عليه القوانين الفلسطينية سواء في القانون الأساسي أو في القوانين الأخرى، وهذه السلطة التأديبية هي جزء من الأعمال الإدارية يعرفها البعض "بأنها تلك الأعمال الصادرة عن الوظيفة الحكومية الصادرة بناءا على الوظيفة الإدارية والتي تخضع للرقابة القضائية"[4]. وهذا التعريف حسب طبيعة العمل أو موضوعه إلا أن بعض الفقهاء اقر ما اعتبرته المحاكم من إعمال السيادة، وبالتالي لا تخضع للقضاء، فالقضاء هو الذي يبين هذه الأعمال ويحدد نطاقها في أحكام مختلفة، وما على الفقه إلا الرجوع إلى هذه الأحكام القضائية كي يجمعها حول مبادئ وعناصر معينة[5].

ويتضح من كل ما سبق بخصوص إعمال السيادة أن للحكومة أعمالا إدارية وهي تلك الأعمال التي تنظم الإدارة العامة ونشاطاتها وما يثيره هذا النشاط من منازعات[6]، من هنا سيتناول الباحث تلك الأعمال الإدارية لمجلس الوزراء خاصة التأديبية منها، بداية فيما ينص عليه القانون الأساسي حيث أن كل عمل للحكومة ليس ضمن الأعمال السيادية هو عمل إداري

---

[1] وهي تلك الأعمال التي يقرر له القضاء هذه الصفة وتتمثل في الأعمال المنظمة لعلاقة الحكومة بالبرلمان وبضمان سير السلطات العامة وفقا للدستور والأعمال المتعلقة بسير مرفق التمثيل الدبلوماسي وبعض أعمال الحرب وبعض الأعمال المتعلقة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي وتستند النظرية أي نظرية السيادة على أن سلامة الدولة ايه قانون انظر في هذا الشأن، الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 145-165.

[2] حافظ، محمود. **القضاء الإداري**، الطبعة السابعة، دار النهضة العربية، القاهرة ص25

[3] الشوبكي، محمد. **القضاء الإداري**، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص89.

[4] عبد الفتاح، حسن. ،**نظرية أعمال السيادة**، د.ط ، مطبعة جامعة القاهرة ، القاهرة ، 1955، ص302.

[5] خليل، حسن. **القضاء الإداري اللبناني**، د.ط ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1982، ص296.

[6] الطماوي، سليمان. **الوجيز في القانون الإداري**، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1982، ص4.

بحيث أن صلاحيات هذا المجلس هي صلاحيات واسعة، فان هذه الأعمال التي تصدر منه التي يقصد منها مصلحة المجتمع ككل، وحسن سير المرافق العامة في الدولة تستوجب أن يكون لهذا المجلس سلطات واسعة لتحقيق هذه الغاية واقصد بالسلطات التأديبية تلك التي تطال الوزراء أو الموظفين الحكوميين على حد السواء.

تناول القانون الأساسي السلطة التنفيذية في الباب الخامس معرفا مجلس الوزراء بأنه الأداة التنفيذية والإدارية العليا وقد أعطت المادة 63 الكثير من الصلاحيات لهذا المجلس ولم تذكر تلك الصلاحيات على سبيل الحصر، والدليل على ذلك في الجملة التي تناولتها المادة 63 "وفيما عدا ما لرئيس السلطة الوطنية من اختصاصات تنفيذية يحددها القانون الأساسي تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء".

وإذا كانت السلطات المحددة لرئيس الدولة موسعة وغير محددة لمجلس الوزراء إلا أن ذلك لا يعني أن سلطة مجلس الوزراء أعلى من سلطة الرئيس وللرئيس إقالة رئيس الوزراء [1] وان مجلس الوزراء يساعد الرئيس في أداء مهامه[2].

أما عن تلك الاختصاصات الإدارية التي تحمل في طياتها السلطة التأديبية لمجلس الوزراء جاءت المادة 69 لتحدد اختصاصات ذلك المجلس ومرة أخرى على سبيل المثال فبالإضافة إلى ما ذكر سابقا في المادة 63 من الاختصاصات العامة لهذا المجلس جاءت الفقرة 11 من المادة 69 لتنص على "أية اختصاصات أخرى تناط به بموجب أحكام القانون" حيث فتحت هذه الفقرة الباب لمنح مجلس الوزراء صلاحيات أخرى بموجب قوانين غير القانون الأساسي.

وقد تناولت المادة 69 من القانون الأساسي صلاحيات مجلس الوزراء من حيث إعداد الجهاز الإداري ووضع هياكله والإشراف عليها ومتابعته وتعيين رؤساء الهيئات الإدارية

---

[1] مادة 45 من القانون الأساسي الفلسطيني.

[2] مادة 64 من القانون الأساسي الفلسطيني.

والإشراف عليهم وتحديد اختصاصات تلك الهيئات. وواضح أن لهذا المجلس صلاحيات إدارية واسعة ومن يملك الإشراف هي سلطة أعلى من المشرف عليهم وهنا يثار تساؤل مهم: هل للإشراف معنى الرقابة فقط؟ وهل يعطي حق الإشراف سلطة التأديب من المشرف على المشرف عليهم؟ يجيب على هذا التساؤل فتوى لمجلس الدولة المصري "بان كون وكيل الوزارة يتولى الإشراف على إحدى المصالح الإقليمية لا يكسبه حقا إلى جانب رئيس المصلحة التي يشرف عليها لان الإشراف ما قصد منه إلا التنسيق في العمل وتوجيه المصلحة التي يشرف عليها وفق السياسة التي يرسمها الوزير"[1]. وهذا النظام الرئاسي في التأديب يكون للرئيس الأعلى في كل جهاز إداري الحق في توليه تجريم والعقاب فالسلطة الرئاسية وحدها التي توقع الجزاءات التأديبية[2] وقبل تناول صلاحيات مجلس الوزراء التأديبية على الموظفين العموميين الوارد ذكرهم في قانون الخدمة المدنية، حسب ما ورد في القوانين العادية، سيورد الباحث ما يختص به مجلس الوزراء بخصوص شؤون الخدمة المدنية واختصاصات مجلس الوزراء في قانون الخدمة المدنية تناولته المادة الثانية و ذكرت كلمة الإشراف مرة أخرى التي منحها المشرع لمجلس الوزراء ليشرف على شؤون الخدمة المدنية وعلى سبيل الإشراف يقوم بأمور منها إعادة النظر في جدول الرواتب والعلاوات كعلاوات الاختصاص والنظرة والمخاطرة ووضع مشروعات القوانين لخدمة مصلحة الموظفين وتحديد أيام العمل والعطل في الدوائر الحكومية، وأهم نقطة في ذلك هي تلك التي تتناول منح مجلس الوزراء إصدار اللوائح والقرارات الأخرى المخولة له بمقتضى هذا القانون.

فقد تناولت كل من المواد 23 و28 من قانون الخدمة المدنية، إن لمجلس الوزراء تحديد نسبة من الوظائف لفئة معينة هم الأسرى والجرحى الذين أصيبوا في عمليات المقاومة، وان المادة 28 منحت مجلس الوزراء وضع الأنظمة لتوظيف الخبراء المحليين وهذا تأكيد لما ورد في المادة 3 من نفس القانون وجاءت الفقرة 2 من المادة 51 لتؤكد ما ورد سابقا في المادة 3

---

[1] فتواه في 29|4|1953س6ص564

[2] الزعبي، خالد سمارة. **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993، ص242.

من إن لمجلس الوزراء اقتراح تعديل جدول الرواتب، أما عن سلطة مجلس الوزراء التأديبية حسب ما نص عليه قانون الخدمة المدنية السابق الذكر فقد تناولته المادة 71 التي منحت صلاحية إحالة موظفي الفئة للمجلس بإحالة موظفي الفئة العليا والتي ورد ذكرها في المادة 9 من الفصل الأول من الباب الثاني من نفس القانون التي تشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا حيث يتم تعيين الوكلاء والوكلاء المساعدين ورؤساء الدوائر والمديرين العامين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها من قبل مجلس الوزراء، ويتم وإحالة موظفي هذه الفئة الى التحقيق وهذه الإحالة تكون بناءا على طلب من رئيس الدائرة الحكومية [1] وتكون إحالة هؤلاء – أي المتهمين بالمخالفات التأديبية– إلى لجنة مشكلة من قبل مجلس الوزراء وتتكون هذه اللجنة من موظفين لا تقل درجتهم عن درجة الموظف المحال وبعد التحقيق معهم ترفع توصيات هذه اللجنة إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب، وهذا حسب ما ورد في المادة السابقة إن لمجلس الوزراء سلطة الإحالة إلى التحقيق وسلطة تكوين لجنة يكون دورها استشارياً كما هو واضح من كلمة توصيات، أي أن القرار النهائي لمجلس الوزراء والخيار يرجع للمجلس في إصدار العقوبة التأديبية للفئة العليا من الموظفين، ولم تتناول المادة كيفية تشكيل اللجنة، وهل يوجد فيها شخص قانوني؟ وما عدد أفرادها؟ وكون قرار هذه اللجنة غير ملزم فلا حاجة للتظلم من قراراتها كونها غير نهائية. كما إن المادة لم تحدد كيفية التظلم من قرار مجلس الوزراء في تأديب موظفي الفئة العليا ومن الملاحظ أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية لم تأتي على ذكر أي شيء بخصوص لجنة التحقيق الخاصة بموظفي الفئة العليا، كما هو الحال بالنسبة إلى تلك اللجان التي تشكل للتحقيق مع موظفي الفئة الأولى فما دون، واستثنت موظفي الفئتين الخاصة والعليا في المواد التي تناولت تشكيل لجان التحقيق ولم تتناول صلاحية مجلس الوزراء في تأديب موظفي الفئة الخاصة [2]كما لم تتناول كيفية تأديب الوزراء. أما السلطة التأديبية لموظفي الفئة العليا على

---

[1] الدائرة الحكومية: أية وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو إي جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها. انظر في ذلك المادة 1 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني المعدل رقم 4 2005.

[2] الفئة الخاصة تشمل من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية حسب ما نصت عليه الفقرة 1 من المادة 9 مـــن قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

غيرهم من الموظفين فلم يمنح قانون الخدمة المدنية أية سلطة تأديبية لهؤلاء، إنما يمكن لرئيس الدائرة صاحب الاختصاص الأصيل في التأديب أن يفوض تلك السلطات لموظفي الفئة العليا على غيرهم من موظفي الفئة الأولى فما دون[1] ولا مجال لإعمال قاعدة من يملك الأكثر يملك الأقل في القانون العام الذي يقوم على قاعدة أساسية هي تحديد الاختصاصات أي إسناد تصرف معين صراحة أو ضمنا[2] وبالتالي لا يملك موظفو الفئة العليا أية سلطة تأديبية إلا ما فوضوا بها من قبل الرؤساء الإداريين إلى أن هذا الحديث لا يؤخذ على إطلاقه ومن بين موظفي الفئة العليا رؤساء الدوائر الذين منحهم قانون الخدمة المدنية الكثير من الصلاحيات التأديبية على موظفي الدوائر التي يرأسونها.

هذا ما تناوله قانون الخدمة المدنية بشان الصلاحيات التأديبية لمجلس الوزراء، أما عن القوانين المالية ودور مجلس الوزراء التأديبي فلم تمنح القوانين المالية الصادرة في عهد السلطة أية صلاحيات تأديبية لمجلس الوزراء، وكل ما هنالك أنها منحت رئيس الدولة ورئيس الوزراء صلاحية إحالة كل من رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الوزراء إلى التحقيق من قبل النائب العام على أساس الجريمة الجنائية وليست مخالفة تأديبية كما هو حال القرار في القانون رقم 7 لسنة 2010 بشأن مكافحة الفساد ويختصر دور مجلس الوزراء في هذه القوانين المالية في وضع اللوائح التنفيذية في هذه القوانين وهذا هو الحال في القوانين الاجتماعية التي لم تمنح مجلس الوزراء أية سلطة تأديبية كونها لم تعالج مسائل خاصة بالوظيفة العامة وإنما تعالج أموراً مرتبطة بالأحوال الخاصة كقانون العمل والطفل والصحة العامة وغيرها من القوانين ويقتصر دور مجلس الوزراء على إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القانون[3].

---

[1] المادة 86 من اللائحة التنفيذية من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998.

[2] البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، مرجع سابق، ص 66.

[3] المادة 73 من قانون الطفل رقم 7 سنة 2004

ثالثا: الصلاحيات التأديبية لكل من رئيس الوزراء والوزراء

سيبدأ الباحث فيما ورد في القانون الأساسي وبعد ذلك ما ورد في قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية له، ومن ثم تلك النصوص وردت في كل من القوانين الاجتماعية والمالية الصادرة في عهد السلطة على التوالي، ولكن قبل البدء في ذلك سيحاول الباحث الإجابة على سؤال: ما إذا كان رئيس الوزراء موظفا عاما يوقع على تلك الجزاءات التأديبية وتصدر منه تلك القرارات التأديبية بحق الموظفين بناءا على السلطة الرئاسية؟

بداية عرف قانون الخدمة المدنية الموظف العام " أنه الشخص المعين بقرار من جهة مختصة لشغل وظيفة مدرجة في نظام تشكيلات الوظائف المدنية على موازنة إحدى الدوائر الحكومية أيا كانت طبيعة تلك الوظيفة أو مسماها"[1].

من خلال تحليل هذا التعريف يتضح انه يجب أن يعين الشخص الموظف من جهة مختصة وعليه فان رئيس الوزراء يتم تكليفه من قبل رئيس السلطة، فهل التكليف له نفس معنى التعيين؟

فرئيس السلطة يملك حق التعيين وان كان ذلك موقوفاً على الثقة الممنوحة لرئيس الوزراء وحكومته من قبل المجلس التشريعي، أما الجملة الثانية من تعريف الموظف العام فيجب تعيين هذا الشخص في وظيفة مدرجة بنظام تشكيل الوظائف الحكومية و قانون الخدمة المدنية في مادته التاسعة تتناول تصنيف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين لم تتطرق إلى رئيس الوزراء كما أنها استثنت الوزراء أيضا من تقسيم وتصنيف الوظائف إلا انه في رأي الباحث لا تعتبر هذه المادة دليلاً على عدم اعتبار أي من رئيس الوزراء والوزراء من الموظفين العموميين. وسيظهر لاحقا أن القانون منح هؤلاء سلطات وحملهم واجبات تندرج عليهم صفة الموظف العام وإذا ما تم تناول تعريف الموظف العام، من ناحية فقهية فيعرفه بعضهم بأنه "هو

[1] المادة 1 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو احد أشخاص القانون العام ". ويعرفه آخرون بأنه " تعبير اصطلح على إطلاقه على الشخص الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره احد أشخاص القانون العام "[1].

من الملاحظ أن التعريفات الفقهية تضع مجموعة من الخصائص لوصف الموظف العام ومن لم تتوفر فيه هذه الصفات لا يعتبر موظفا عاما وهذه الخصائص هي:

1- العمل الدائم وعليه فان إعمال المياومة لا تعتبر من يقوم بها موظفاً عاماً [2]فهل يعتبر عمل رئيس الوزراء عملاً دائماً؟ وبرأي الباحث فإن عمل رئيس الوزراء عمل دائم و ذلك استنادا إلى تعريف الموظف العام وهو " كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تتولى إدارته الدولة أو احد أشخاص القانون العام الإقليمية أو المرفقية، وذلك بتولي منصب دائم يدخل في نطاق التنظيم الوظيفي"[3]. و يقول الدكتور عدنان عمرو: "إن الموظف يمثل ذلك الشخص الذي يعين من لدن سلطة إدارية مختصة كالرئيس أو الوزير أو مدير مؤسسة عامة أو دائرة حكومية مدرجة في ميزانية الدولة، ليقوم بمجموعة من المهام المنصوص عليها قانوناً بغض النظر عن المهمة الموكلة إليه سواء أكان هذا الموظف وزيرا أو حارسا في إدارة"[4].

2- أن يدار المرفق من قبل الدولة وفي ضوء إشرافها وتنظيماتها ووسائلها الإدارية. وهنا يثار تساؤل حول الموظف المعار إلى جهة خاصة فهل يبقى يحمل مسمى موظف حكومي وذلك إن كانت هذه الجهة الخاصة غير تابعة لدولة إلى أن الموظف يبقى تابعا للجهة الأصلية وخاصة في حالة وقوع مخالفة منه فهو يخضع في تأديبه للجهة الأصلية المعار منها أي

---

[1] عطار، فؤاد. **القضاء الإداري _ دراسة مقارنة، طبعة أولى**، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص437

[2] انظر في هذا الشأن **كتاب القضاء الإداري**، للدكتور عطار، فؤاد. ص437، مرجع سابق، الدكتور الطماوي، سليمان. **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص447.

[3] د.جعفر، محمد أنس. **النشاط الإداري و الوظيفة العامة**، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة 1996، ص 156.

[4] د.عمرو، عدنان. **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**، د.ط، المطبعة العربية، القدس 2002، ص103.

للدولة المتمثلة في إدارتها ووسائلها[1]. إلا أن هذا الرأي الفقهي يخالف ما نصت عليه المادة 79 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني والتي تنص على " يكون المعارون خاضعين إداريا للجهات المستعيرة فيما يتعلق بالإشراف عليهم ومحاسبتهم وكتابة التقارير عنهم وإرسال نسخة عنها للدائرة الأصلية " ويفهم من محاسبتهم إلى أن تأديب الموظف المعار يكون للجهة المستعيرة.

3- أن يعين الشخص للعمل في مرفق عام وهنا رئيس الوزراء يعمل في الدولة وليس في مؤسسة خاصة. كل تلك الأركان يمكن تطبيقها على رئيس الوزراء والوزراء وفي هذا المجال يقول الدكتور عدنان عمرو " يشمل الموظف العام الشخص الذي عين من لدن سلطة إدارية مختصة كالرئيس أو الوزير أو وكيل الوزارة أو مدير مؤسسة عامة أو دائرة حكومية مدرجة في موازنة الدولة ليقوم بمجموعة من المهام المنصوص عليها في القوانين واللوائح والتعليمات والقرارات الإدارية وما يتعلق بها من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات، على أن تكون هذه المهام متعلقة في الأمور المدنية المدرجة في نظام التشكيلات الوظيفية وعلى موازنة وزارة أو إدارة أو مؤسسة أو أية سلطة أو جهة تدخل موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية أو ملحقة بها، أو مؤسسة عامة إدارية أو اقتصادية أو شركة وطنية اختارت إخضاع العاملين فيها لهذا القانون، وبغض النظر عن طبيعة المهمة الموكولة لذلك الشخص كون ذلك الموظف وزيرا في وزارة أو حارسا في إدارة "[2]، من الملاحظ إن الدكتور عمرو اعتبر الوزير موظفاً عاماً ولم يأتِ على ذكر رئيس الوزراء ومما سيتضح لاحقا بان لرئيس الوزراء مهام إدارية كما للوزير فلا حاجة لاستثنائه وعدم اعتباره موظفا عاما. وهنا سيعود الباحث إلى القانون الأساسي والسلطات الإدارية لرئيس الوزراء وهل يمتلك سلطة تأديبية على غيره من الموظفين وما مدى هذه السلطات إن وجدت بداية يتناول القانون الأساسي السلطة التنفيذية في بابه الخامس معرفا مجلس الوزراء ومانحا إياه صلاحيات واسعة وقد حددت المادة 68 منه اختصاصات رئيس الوزراء وما

---

[1] انظر في هذا الشأن د. الشيخلي، عصمت. **الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي**، مرجع سـابق، ص 35-36.

[2] عمرو. عدنان، **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**، د.ط، المطبعة العربية الحديثة القدس 2002 ، ص203.

يهم في هذا الموضوع تلك الصلاحيات التي يمكن استخلاص الصلاحيات التأديبية منها، فها هو رئيس الوزراء يشكل الوزارة يقيل ويعدل ويقبل إقالة الوزراء ومن يملك التعيين يملك الإقالة وله أيضا سلطة التأديب استنادا إلى السلطة الرئاسية وله أيضا أن يعين نائباً له من الوزراء ليقوم بإعماله عند غيابه، هذا بخصوص سلطته على الوزراء أما على غيرهم من الموظفين فقد منحته الفقرة الخامسة من نفس المادة سلطة الإشراف على أعمال الوزراء والمؤسسات العامة التابعة للحكومة، وله إن يصدر قرارات في حدود اختصاصاته ووفقا للقانون، ومن ثم جاءت المادة 69 من القانون الأساسي لتحدد اختصاص مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء والإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري وإنشاء وإلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات من وحدات الجهاز الإداري من اختصاص مجلس الوزراء بالإضافة إلى تعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات والإشراف على هذه المؤسسات والهيئات، ومجلس الوزراء برئاسة رئيس الوزراء هو الذي يحدد اختصاصات هذه المؤسسات والهيئات فان هذه السلطات الواسعة تستوجب لحفظها وحسن سير العمل فيها منح سلطات تأديبية لرئيس الوزراء ومجلس الوزراء وان لم يذكر ذلك صراحة في القانون الأساسي على إن المادة 75 من القانون الأساسي في فقرتها الثانية منحت صراحة لرئيس الوزراء إحالة الوزراء إلى التحقيق[1] في حال نسبت إليهم جرائم أثناء تأديتهم لأعمالهم أو بسببها وأما التحقيق والاتهام والمحاكمة فهي من اختصاص النائب العام والقضاء، هذا بخصوص الجرائم الجنائية حيث يفهم ذلك من نص الفقرة 2 من المادة 76 من القانون الأساسي حيث أوجبت تطبيق قانون العقوبات والإجراءات الجزائية، حيث لم تتناول هذه المواد المحاكمات التأديبية وفي رأي الباحث إن هذه المحاكمات التأديبية تكون من حق رئيس الوزراء في الجرائم التأديبية كما إن المادة 80 تناولت المحظورات على رئيس الوزراء والوزراء فيما يتعلق بذمتهم المالية ولم تتناول ما يستوجب الإخلال بهذه الواجبات أية مساءلة إدارية تحمل التأديب.

---

[1] وتعرف الإحالة إلى التحقيق بأنه وسيلة إجرائية يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية. انظر في هذا الشأن د. الشيخ، عصمت عبد الله. **الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديب الوظيفي،** د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة 2003، ص9

وإذا لم يتناول القانون الأساسي ذلك صراحة فلا يعني انه لا مسؤولية أو مساءلة تأديبية عليهم. وبعد أن تطرق الباحث للقانون الأساسي من حيث السلطات التأديبية الممنوحة لرئيس الوزراء سيتطرق الباحث إلى قانون الخدمة المدنية وما هي سلطات رئيس الوزراء التأديبية إن وجدت. قانون الخدمة المدنية في مادته 69 الفقرة 1 ذكر تكون الإحالة للتحقيق على مخالفة تأديبية لمن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف فهذا دليل على أن رئيس الوزراء يملك توقيع عقوبات تأديبية على الوزراء. أما بخصوص قانون الخدمة المدنية فلم تتناول مواده أية سلطات تأديبية لرئيس الوزراء ولم يتم تصنيف الوزراء أو رئيس الوزراء في المادة التاسعة التي تناولت تصنيف الوظائف ولم تتطرق اللائحة التنفيذية في جداول الرواتب أي ذكر لرئيس الوزراء أو الوزراء ما عدا رؤساء الدوائر بمرتبة وزير فالقانون الأساسي في مادته 81 ذكرت أن مخصصات كل من رئيس الوزراء والوزراء تحدد بقانون. ولم يتطرق قانون الخدمة المدنية لأية صلاحيات لرئيس الوزراء وإنما كما مر سابقا تلك الصلاحيات الممنوحة لمجلس الوزراء كوحدة واحدة ولم يمنح صلاحيات خاصة لرئيس الوزراء بمعزل عن المجلس ككل أما عن القوانين الأخرى فصلاحية رئيس الوزراء التأديبية بها فها هو قرار القانون الخاص بمكافحة الفساد لم يمنح رئيس الوزراء أية سلطات تأديبية قبل وزارته كما كان في قانون الكسب غير المشروع الملغى حيث كان لرئيس الوزراء أن يحيل الوزراء إلى التحقيق في حال إذا ما نسب إليهم أي من جرائم الكسب غير المشروع، وإنما اقر للهيئة في حالة وجود اشتباه في الفساد بالنسبة للوزراء أن تحيل الأمر الخاص بذالك إلى رئيس مجلس الوزراء كما أن على رئيس هيئة الكسب غير المشروع أن يحيل أمر الاشتباه بوجود فساد من قبل رئيس الوزراء أو مستشاريه إلى رئيس السلطة الوطنية[1].

وأما في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية فان رئيس وأعضاء مجلس الوزراء يخضعون لرقابة الديوان بخصوص المخالفات المالية والإدارية التي تصدر منهم وقد حددت تلك المخالفات في المادتين 40 و41 منه بخلاف قانون الخدمة المدنية الذي لم يحصر تلك المخالفات

---

[1] المادة 17، من قرار بقانون بشأن مكافحة الفساد

استنادا إلى أن الأمور الإدارية متغيرة ومتطورة ولا يمكن حصر ما قد يقع من خلافات في المستقبل إلى أن المشرع تخلى عن هذا الاتجاه وحصر المخالفات في قانون ديوان الرقابة، مع التنويه إلى أن الديوان ممثلا برئيسه أو أي من موظفيه لا يملك سلطة التأديب على الموظفين العموميين الآخرين. أما موظفو الديوان فان تأديبهم يكون من قبل رئيس الديوان والتحقيق معهم يكون من قبل لجنة تحقيق و يشترط في قرار التأديب أن يكون مسببا وكتابيا[1]. و لم يوضح قانون ديوان الرقابة كيفية تشكيل لجنة التحقيق إلى أن المادة 53 منه أشارت إلى سريان قانون الخدمة المدنية في ما لم يرد به نص في قانون ديوان الرقابة. مع التنويه إن رئيس الوزراء بالإضافة إلى هذه الصفة قد يكون وزيرا لأكثر من حقبة كان يكون رئيس الوزراء ووزير المالية وبالتالي يكون له ما للوزير من سلطات تأديبية على موظفي الوزارة. أما في القوانين الأخرى فلم تمنح رئيس الوزراء أية سلطات تأديبية على الموظفين العموميين. ولم يمنح القانون صراحة رئيس الوزراء أية سلطة تأديبية ابتدائية أو تعقبية بالنسبة للعاملين المدنيين في الدولة وان إشرافه على أجهزة الدولة لا يخوله أية سلطة تأديبية[2]. ويخضع رئيس وأعضاء مجلس الوزراء ومن في حكمهم لرقابة ديوان الرقابة مع التنويه أن تعيين رئيس الديوان يكون بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءا على تنسيب من مجلس الوزراء وبعد مصادقة الأغلبية المطلقة من المجلس التشريعي عليه[3] وهنا تدخل من السلطة التنفيذية في تكوين الديوان وبرأي الباحث أن هذا بنقص من سلطة الديوان المستقلة فكيف يمكن لديوان أن يمارس سلطة رقابية نزيهة على من له يد في تعيينه، على أن المشرع تدارك هذا القصور بأن لم يترك أمر عزل رئيس الديوان لسلطة التنفيذية, وإنما منح السلطة التشريعية سلطة عزل رئيس الديوان[4], وبالتالي فان ديوان الرقابة شأنه شأن دائرة الشكاوي التابعة لرئاسة مجلس الوزراء التي لم ينص قرار تشكيلها على أي دور تأديبي لها سوى على الوزراء أو غيرهم من موظفي الحكومة بخلاف

---

[1] المادة 52، من قانون ديوان الرقابة المالية و الإدارية رقم 15 لسنة 2004

[2] البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، مرجع سابق، ص 47.

[3] المادة 31 و 4 من قانون ديوان الرقابة المالية.

[4] المادة 10 من قانون ديوان الرقابة المالية.

موظفيها الذين يخضعون لسلطة الأمين العام لمجلس الوزراء في حال رفعت الشكوى ضد مدير دائرة الشكاوي أو احد موظفي الدائرة التابعة لمجلس الوزراء، أما الشكاوي المقدمة ضد مدير دائرة الشكاوي أو احد موظفيها التابعة للوزارات فيتولى النظر قي هذه الشكاوى واتخاذ كافة الإجراءات اللازمة من قبل الوزير التابعة له هذه الدائرة[1].

أما عن الوزراء والسلطة التأديبية الممنوحة لهم تمنح الكثير من القوانين سلطات تأديبية واسعة للوزير حيث هو الذي يقف على أعلى قمة في هرم الوظيفة العمومية ويبرر تخويل الوزير سلطة توقيع بعض الجزاءات التأديبية على الموظفين كون الوزير يملك سلطة التوجيه والمسئول عن حسن سير العمل في وزارته التي يرأسها وهو بالتالي الأقدر على الحكم على تصرفات الموظفين التي تشكل مخالفة، وتقدير الجزاء التأديبي الملائم بعيدا عن الإجراءات الطويلة والمعقدة وعلى ضوء تقديرهم لظروف الخطأ مما ينعكس على الجزاء بالتشديد أو التخفيف ومواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة وحزم وهو أمر يكون في ذاته أحيانا من الوسائل الناجعة لردع الموظفين المسيئين على الفور[2].

وهنا سيتطرق الباحث إلى تلك السلطات التأديبية المنصوص عليها قانونا مبتدءا بالقانون الأساسي ومن ثم سيتطرق الباحث إلى تفويض تلك السلطات التأديبية[3] وما مدى صلاحيات الوزير في التعقيب على القرارات التأديبية[4] التي تصدر من رؤساء الإدارات في وزارته وكل ذلك في حدود القانون. وهذا الحق أي حق التعقيب منح للوزير في نظام العاملين في دولة مصر رقم 47 لسنة 1978 ولا يوجد له مثيل في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

---

[1] المادة 12 و 13 من قرار مجلس الوزراء رقم 6 لسنة 2005 الخاص بتنظيم عمل دائرة الشكاوي في رئاسة مجلس الوزراء ووحدات الشكاوي قي الوزارات.

[2] كنعان، نواف. **النظام التأديبي في الوظيفة العامة**، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان2008ص198، انظر الدكتور الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 494،495.

[3] التفويض: هو أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من هذا الاختصاص سواء في مسالة معينة أو في نوع معين من المسائل إلى شخص أخر.

[4] ويرى الدكتور الطماوي أن للوزير حق التعقيب على جميع القرارات الصادرة من مرؤوسيه في جميع المجالات ومن بينها القرار الصادر بحفظ التحقيق وهو حق أصيل يستمده من طبيعة منصبة وكونه الرئيس الأعلى مأخوذ عن الطماوي، سليمان. **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص 451

تناولت المادة 71 من القانون الأساسي اختصاص كل وزير في إطار وزارته وما يهم في هذه المادة فقرتها الثانية التي منحت الإشراف على سير العمل في الوزارة للوزير وله إصدار التعليمات اللازمة، وأما عن تفسير كلمة الإشراف وما تحمله من معانٍ ستتضح هذه المعاني لاحقا عند معرفة ما للوزير من سلطات تأديبية في القوانين كما إن الفقرة الخامسة من نفس المادة تحدثت على جواً تفويض الوزير لبعض صلاحياته لوكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا، وقد منحت المادة 86 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني صلاحية الوزير في تفويض صلاحياته التأديبية في توقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر إلى موظفي الفئة العليا.

أما عن قانون الخدمة المدنية وما هي السلطات التأديبية الممنوحة للوزير، بداية عرف قانون الخدمة المدنية الوزير بأنه " كل وزير أدى اليمين الدستورية ومنح الثقة من المجلس التشريعي الفلسطيني ولغايات هذا القانون تشمل كلمة وزير الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به "[1]. يتضح من التعريف إن الفقرة الأولى منه إن رئيس الوزراء هو وزير وان لم يكن يحمل أي حقيبة وبالتالي له سلطات تأديبية وما يتضح من الفقرة الثانية من هذا التعريف تقتصر على تعريف الوزير الذي يحمل حقيبة وزارية وهذا ما يستدل عليه بجملة (فيما يختص بوزارته).

على إن المادة 9 ذكرت في فقرتها الأولى إن هناك من يعين بدرجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية وهم ما يطلق عليم الفئة الخاصة ولم يتناول قانون الخدمة المدنية أي صفة خاصة بالوزراء بالنسبة لمسألة تأديب الموظفين وإنما جاءت المواد عامة حيث بداية تناولت المادة 69 الإحالة على التحقيق حيث يختص بذلك من يملك سلطة توقيع العقوبة باستثناء موظفي الفئة العليا[2].

---

[1] المادة 1 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[2] تشمل الفئة العليا الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا.

وتكون إحالة موظفي هذه الفئة من قبل مجلس الوزراء بناءا على طلب رئيس الدائرة التي يعملون بها[1] أما توقيع العقوبات التأديبية على فئات الموظفين جميعا باستثناء الفئة العليا فهي للرئيس الإداري بالنسبة لعقوبتي التنبيه ولفت النظر[2] مع التنويه إن القانون لم يذكر صراحة إن هاتين العقوبتين توقعان من قبل الرئيس الإداري للموظف وإنما يفهم ذلك من جملة " فيما عدا عقوبتي التنبيه ولفت النظر لا يجوز توقيع العقوبة على الموظف إلا بعد إحالته إلى لجنة التحقيق"[3]. وإنما جاء ذكر ذلك صراحة في المادة 86 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية. ومما يتضح إن سلطات الوزير التأديبية قاصرة على التنبيه ولفت النظر وان جاءت مواد قانون الخدمة المدنية مقتصرة على ذكر ذلك صراحة وإنما يفهم ذلك من كون الوزير هو اعلي سلم في وزارته بالإضافة إلى أن قانون الخدمة المدنية عندما تناول تعريف الدائرة الحكومية اعتبر الوزارة دائرة حكومية وبالتالي فان رئيس الوزراء هو الوزير وبالتالي له صلاحيات رئيس الدائرة. واعتبر ذلك قصوراً في قانون الخدمة المدنية الذي لم يذكر صراحة دور الوزير أو الرئيس الإداري في التأديب هذا بالنسبة لدور الوزير التأديبي في قانون الخدمة المدنية، أما غيره من القوانين فها هو قانون الهيئات المحلية[4] يمنح وزير الحكم المحلي وضع انظمه داخلية للهيئات المحلية تبين كيفية اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي هذه الهيئات[5] مما سبق يتضح أن دور الوزير يقتصر على وضع أنظمه بخصوص كيفية تأديب الموظف مع التنويه أنه ولحين إعداد هذا البحث فإن وزير الحكم المحلي لم يقم بإصدار تلك الأنظمة[6] وبالتالي يطبق على هؤلاء الموظفين قانون الخدمة المدنية ومن الملاحظ بشكل عام إن دور الوزير التأديبي لم يتجاوز دور رئيس المصلحة في التأديب وذلك باختصار دوره على إيقاع عقوبتي التنبيه ولفت النظر وما عدا ذلك من عقوبات تأديبية ورد ذكرها في قانون الخدمة المدنية[7] تكون توقع

---

[1] فقرة أ من المادة 71 من قانون الخدمة المدنية.

[2] الفقرة 2 من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية.

[3] الفقرة 2 من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية.

[4] قانون رقم 1 سنة 1997 بشان الهيئات المحلية الفلسطينية .

[5] المادة 19 من قانون الهيئات المحلية

[6] د.أبو عمارة، محمد علي. **المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين**، مرجع سابق، ص376.

[7] المادة 68 من قانون الخدمة المدنية.

العقوبات بعد استشارة لجنة تحقيق[1] وان لم يتناول قانون الخدمة المدنية مدى إلزامية قرارات هذه اللجان وان تم ذكر ذلك في اللائحة التنفيذية في هذا القانون حيث تعتبر قرارات اللجان عبارة عن توصيات لمن قام بتشكيلها وهذا ما سيورده الباحث لاحقا هذا بالنسبة لفئات الموظفين جميعا وهنا يود الباحث إن يتطرق إلى نقطتين هامتين وردتا في كل من المادة 69 والمادة 71 من قانون الخدمة المدنية ففي المادة 69 جاء لفظ موظف بشكل عام ولم يحدد فئته الوظيفية حيث أوحت المادة أن تتولى لجنة تحقيق التحقيق معه وان تصدر توصياتها للجهات التي شكلتها ومن ثم هذه الجهات تقرر العقوبة المناسبة.

وأما عن دور الوزير في التعقيب أو سحب أو تعديل تلك القرارات التأديبية الصادرة عن غيره سواء لجان تحقيق أو السلطة الرئاسية وعن دوره في النظر في التظلم من هذه القرارات الصادرة من غيره أي تلك القرارات المتعلقة بالعقوبات التأديبية فبداية إن التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة من رؤساء الدوائر الحكومية وحيث إن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته فهو الذي يتولى وضع خطة وزارته في إطار السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها[2] وبالتالي فان هذه السلطة الرئاسية الممنوحة للوزير تخوله صلاحيات واسعة بالنسبة لموظفي وزارته والتعقيب يشمل إلغاء أو تعديل أو تجديد أو تخفيض القرار التأديبي الصادر من مرؤوسيه كوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة[3] ولم يتطرق قانون الخدمة إلى مدى سلطات الوزير في سحب تلك القرارات أو إلغائها أو تعديلها وبالتالي فان الحكم في ذلك هو للقضاء والفقه وهذا خلاف قوانين الخدمة الأردني والمصري التي تطرقت إلى سلطة تعقيب على القرارات التأديبية ويرى الدكتور سليمان الطماوي انه حتى وان لم ينص القانون صراحة على سلطة التعقيب أي إلغاء أو تعديل حفظ القرار الإداري التأديبي لمرؤوسيه فهو حق أصيل يستمده

---

[1] في المادة 69 من قانون الخدمة المدنية.

[2] الطهراوي، هاني علي. **القانون الإداري**، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية ومكتبة دار الثقافة ،عمان، 2001، ص169.

[3] كنعان، نواف. النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص202.

الوزير من طبيعة منصبه وكونه الرئيس الإداري الأعلى[1] حتى إن قوانين وأنظمة العاملين الحكوميين المتعاقبة في مصر أعطت صوراً أخرى للتعقيب تتمثل بضرورة تصديق الوزير على القرارات التأديبية الصادرة من مرؤوسيه وأصبح اختصاص إصدار القرار التأديبي بحق الموظف مشتركاً بين الرئيس الإداري والوزير[2] ولا يحتاج إصدار القرار التأديبي من الرؤساء الإداريين تفويضاً من الوزير إذ هو حق أصيل منصوص عليه قانونا[3] أما عن سلطة الوزير التعقبية على قرارات اللجان التي تصدر العقوبات التأديبية فان قانون الخدمة هي عبارة عن توصيات والقرار النهائي لمن شكل هذه اللجنة وهو رئيس الديوان أو من يفوضه خطيا بالتنسيق مع الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف إلا أن قانون الخدمة المدنية لم يشر في أي من مواده إلى سلطة الوزير التعقبية. ومما هو معروف إن المعهد الدولي للعلوم الإدارية قسم الاتجاهات التشريعية في منح السلطة التأديبية إلى ثلاثة أقسام أولها النظام الرئاسي أي إن الذين يقدرون الأخطاء التأديبية ويقررون لها العقوبات هم الرؤساء المختصون في السلم الإداري دون أية مساعدة مسبقة من هيئة جماعية استشارية[4] من الواضح إن هذا مطبق في تشريعنا الفلسطيني بخصوص عقوبتي التنبيه أو لفت النظر.

وثانيا النظام شبه القضائي أي إن توقيع الجزاء في ظل هذا النظام من اختصاص السلطات الرئاسية ومع ذلك يستلزم توقيع الجزاء استشارة هيئات وكقاعدة عامة لا يعتبر هذا الاقتراح ملزماً[5].

وهذا ما اخذ به المشرع الفلسطيني بالنسبة لموظفي الفئة العليا وأيضا بالنسبة لتوقيع العقوبات الأخرى غير التنبيه أو لفت النظر بالنسبة لفئات الموظفين الأخرى.

---

[1] الطماوي، سليمان. **قضائي إداري _ الكتاب الثالث _ قضاء التأديب**، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1987، ص 497.

[2] المرجع السابق، ص 499.

[3] المرجع السابق، ص 499.

[4] المرجع السابق، ص 454،455، للمزيد انظر غازي، هيثم حليم. **مجالس التأديب**، مرجع سابق، ص 48.

[5] الطماوي، سليمان. **قضاء التأديب**، ص455 نقلا عن مجلة العلوم الإدارية ، العدد الأول سنة 1960. ص 267 وما بعدها.

وثالثا النظام القضائي وهذا النظام يفصل ما بين السلطة الرئاسية التي ترفع وتتابع الدعوى وما بين هيئات قضائية خاصة مستقلة ويعتبر قرارها ملزماً للسلطات الرئاسية[1] وهذا ما لم ينص عليه قانون الخدمة المدنية وان تم الإشارة إلى المحاكم التأديبية في القانون الأساسي الفلسطيني " يجوز بقانون إنشاء محاكم إدارية للنظر في المنازعات الإدارية والدعاوي التأديبية ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى والإجراءات التي تتبع أمامها "[2].

وأما عن تفويض الاختصاصات التأديبية للوزير فلم يتناول قانون الخدمة المدنية ذلك بأي من نصوصه على إن التفويض ورد ذكره في القانون الأساسي " يجوز للوزير تفويض بعض سلطاته إلي وكيل الوزارة أو غيره من موظفي الإدارة العليا في وزارته في حدود القانون"[3]. وفي حكم لمحكمة العدل العليا الفلسطينية اعتبرت التفويض الإداري أداة للإسراع في انجاز الإعمال الإدارية وتجنب عجز الإدارة العامة وشللها وعلة ذلك انه يصعب على الوزير باعتباره الرئيس الإداري اتخاذ القرارات الإدارية جميعها، فيتعين عليه أن يعهد بممارسة جزء من اختصاصه إلى بعض معاونيه ومساعديه في الوزارة المركزية في العاصمة أو مدير المديريات في الأقاليم فتتم هذه الصلاحيات نيابة عن الوزير المختص أصلا بممارستها ويقتصر دوره في مثل هذه الحالة على الإشراف والرقابة[4]. على أن السلطة التأديبية لا تفوض وهذا ما حكمت به محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكمها " تحديد السلطة التأديبية أمر متعلق بالنظام العام، لان فيه تحديدا لجهة مختصة وفي ذلك ضمان ضروري للموظفين فلا يجوز إذن للسلطة المختصة أن تتنزل عن اختصاصها وان تفوض سلطة أخرى به " [5]. مما سبق يتضح أن قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية لم يشيرا قط إلى سلطة الوزير التأديبية المبتدئة أو التعقيبية وهذا بخلاف القانون المصري الذي منح سلطة تأديبية للوزير مبتدئه وتعقيبية فها هو الوزير كما يقول

[1] الزعبي، خالد سمارة. **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق ، ص 246.

[2] المادة 102 من القانون الأساسي الفلسطيني 2003.

[3] المادة 71 الفقرة 5 من القانون الأساسي الفلسطيني.

[4] قرارها رقم 2008|172جلسة 2009|3|16 رام الله غير منشور.

[5] حكمها في 2002|2|17 الطعن رقم 5460 لسنة 46ق ج 1غير منشور، شبكة المعلومات القانونية العربية، موقع الكتروني.

الدكتور البنداري يمارس اختصاصاته التأديبية بالنسبة لجميع العاملين بالوزارة سواء كانوا في الديوان العام أو المصالح التابعة له وذلك بعكس الحال بالنسبة لوكيل الوزارة ورئيس المصلحة وغيرهما من شاغلي الوظائف العليا فكل منهم يمارس سلطة مبتدئه في حدود الجهة التي تتبعه والتي يمارس فيها اختصاصاته الوظيفية[1] إلا انه يفهم من المادة الأولى لقانون الخدمة المدنية أنها اعتبرت الوزير رئيس دائرة عندما جاءت الدائرة الحكومية على ذكر أية وزارة ورئيس الوزراء هو وزير وله سلطة تأديبية مبتدئه أي له أن يوقع عقوبتي التنبيه ولفت النظر دون الحاجة إلى لجنة تحقيق وله أن يوقع أي من العقوبات الأخرى بعد اخذ رأي لجنة تحقيق.

رابعا: دور الرئيس الإداري في تأديب الموظف العام

ويقصد بالرؤساء الذين يتولون الإشراف على أعمال مرؤوسيهم وتوجيههم ومراجعة أعمالهم[2] لم يتناول القانون الأساسي اختصاصات الإدارة العامة وكيفية تكوينها وإنما أشارت في مادة 86 " يكون تعيين الموظفين العموميين وسائر العاملين في الدولة وشروط استخدامهم وفقا لقانون" وبالتالي يلاحظ إن القانون الأساسي لم يأتِ على ذكر أية صلاحيات تأديبية أو غيرها للرؤساء الإداريين واقصد هنا رؤساء الدوائر الحكومية وقد نظم قانون الخدمة المدنية تأديب الموظف العام وهذا ما أوردته المادة 69 من قانون الخدمة المدنية التي منحت الرئيس الإداري حق توقيع عقوبة التنبيه أو لفت النظر للرئيس الإداري حتى لا تطغى العداوات الشخصية على نزاهة توقيع العقوبة التأديبية هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار إن تلك اللجان لها رأي مستقل وملزم إلا إن هذه اللجان كما سيتضح لاحقا دورها استشاري فقط وللرئيس الإداري الدور الأكبر في توقيع العقوبة بخلاف عقوبة التنبيه ولفت النظر التي يمكن للرئيس الإداري توقيعها على الموظف دون حاجة لأخذ رأي لجان التحقيق " لفت نظر الموظف إلى الخطأ الذي ارتكبه إثناء مباشرة عمله وهي اخف العقوبات التأديبية "[3]. وكون هذه العقوبة هي اخف هذه العقوبات فيفهم

---

[1] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية**، مرجع سابق، ص 124

[2] صالح، محمود. **شرح قانون نظام العاملين المدنين في الدولة**، د.ط، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1995، ص 49.

[3] الطباخ، شريف. **التحقيق الإداري والدعوة التأديبية ودفوعها**، الطبعة الأولى دار الفكر والقانون، المنصـــورة، 2008 ، ص126.

من ذلك إن الموظف الذي تفرض عليه هذه العقوبة لم يقم بمخالفة كبيرة وألا لاستلزم عقوبة اكبر.

أما عن سلطة الرئيس في إحالة المرؤوس إلى التحقيق في حالة ارتكابه مخالفة وفي هذا المجال عدة تساؤلات يمكن إن تطرح فالمادة 69 من قانون الخدمة المدنية نصت في فقرتها الأولى على إن من يملك سلطة توقيع العقوبة هو الذي بيده إحالة الموظف للتحقيق وكون الرئيس لا يملك إلا توقيع عقوبة التنبيه ولفت النظر فهو الذي يحقق بالمخالفة التأديبية وهنا لا إحالة على التحقيق، أما إحالة الموظف إلى لجنة تحقيق فلم يرد هناك نص في قانون الخدمة من الذي يملك سلطة الإحالة فسلطة الإحالة للتحقيق منوطة بالرؤساء وان كانت في العادة نصوصاً تنظم هذه السلطة إلا انه يشترط أن تتخذ إجراءات للإحالة إلى التحقيق تنفيذاً لقوانين أو لوائح. لان هذه الإجراءات هي النتيجة الطبيعية للأمر المحتم للعلاقات الوظيفية التي تربط الرئيس بالمرؤوس وان اتخاذ هذه الإجراءات من قبل الرئيس مما تقتضيه طبيعة الأشياء[1] كما إن للرئيس عند إحالة الموظف للتحقيق سلطة وقف الموظف عن عمله أو نقله إلى وظيفة أخرى في الدائرة نفسها بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق[2] وهذا التوقيف. أي التوقيف الاحتياطي المقرر لمصلحة التحقيق. مجاز للرئيس وله أن يتبع هذا الإجراء أو لا يتبعه، وهذا التوقيف المؤقت منصوص عليه كعقوبة في المادة 68 من قانون الخدمة وان اختلف مفهومه عن التوقيف المذكور مسبقا ويجب إن لا يتجاوز التوقيف كعقوبة مدة 6 اشهر بينما التوقيف في المادة 93 هو لفترة انتهاء التحقيق ويصدره جوازا من قبل الرئيس الإداري أما في المادة 68 فيصدره الرئيس بعد استشارة لجنة التحقيق وفي المادة 68 يعتبر التوقيف هنا عقوبة تأديبية أما في المادة 93 فهو ضمانة لنزاهة التحقيق وأما عن الراتب الذي يتقاضاه الموظف في حالة توقيفه كعقوبة فهو يتقاضى نصف راتبه أما في المادة التي تناولت التوقيف كتدبير احترازي فهو يتقاضى راتبه

[1] الطعن رقم 1307 ،32ق جلسة 19\1\ 1991 منقول عن كتاب **التحقيق الإداري والدعوة التأديبية ودفوعها** للدكتور الطباخ، شريف. مرجع سابق ، ص 172.

[2] مادة 93 من قانون الخدمة المدنية.

كاملا هذا بالنسبة لإحالة فئات الموظفين جميعهم إلى التحقيق ما عدا الفئة العليا[1] وإحالة هذه الفئة للتحقيق يكون بقرار مجلس الوزراء بناءا على طلب من رئيس الدائرة المنتمين لها كما إن من يتولى تحقيق لجنة خاصة يكونها مجلس الوزراء واللجنة قراراتها غير ملزمة حيث لها فقط إن ترفع توصياتها إلى مجلس الوزراء الذي له سلطة اتخاذ القرار المناسب أي إن له سلطة قبول قرار لجنة التحقيق أو تعديله أو رفضه[2] وبخصوص هذه التفرقة ما بين فئات الموظفين جميعا وموظفي الفئة العليا يقول الدكتور عدنان عمرو " لا نتفق مع المشرع في التمييز بين فئات موظفين في مجال التأديب لان الأصل إن جميع الموظفين يعملون لخدمة المرفق العام والصالح العام بغض النظر عن فئاتهم ودرجاتهم، مما يقتضي معاملتهم على قدم المساواة أمام القانون وخاصة في مجال التأديب، أما إن يعهد المشرع بقرار تأديب موظفي الدرجات الدنيا إلى اللجنة التأديبية وموظفي الفئة الأولى إلى مجلس الوزراء قد ينم ذلك عن المحاباة وعدم المساواة لان مجلس الوزراء لا يمكنه مباشرة هذا الاختصاص بكفاءة وفاعلية وبشكل يحقق المساواة والعدالة لأنه سيعالج الموضوع سياسيا وليس إداريا"[3]. وان كنت اتفق مع الدكتور عدنان في أن تتماثل العقوبات التأديبية لكل من موظفي الفئة العليا والفئات الوظيفية الأخرى إلا أنني اتفق مع المشرع في تحديد جهة تأديبية لتأديب الفئة العليا مختلفة عن الجهة التأديبية التي تختص في تأديب موظفي الفئات الأخرى وذلك لاختلاف المكانة الوظيفية وحساسية المهام المسندة إلى موظفي الفئة العليا.

أما الدكتور عبد الغني بسيوني فيعزو التفرقة بين فئات الموظفين بإجراءات تأديبهم إلى " كون شاغلي الوظائف العليا يخضع لرئاستهم عدد من العاملين، ويملكون مكانة وظيفية مرموقة مما يتطلب توقيع جزاء بسيط إذا كان الخطأ عاديا أو فصله من الخدمة إذا كانت جسامة الجريمة

---

[1] الفئة العليا وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة للإشراف على تنفيذ أهداف الدولة الحكومية في المجالات التخطيطية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات لتنفيذها.

[2] مادة 71 من قانون الخدمة.

[3] عمرو، عدنان. **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**، د.ط، المطبعة العربية الحديثة، القدس 2002، ص256.

المرتكبة لا تسمح ببقائه مسئولا في منصبه الذي يشغله"[1]. مع التنويه إن المشرع الفلسطيني تأثر بهذه التفرقة حول تأديب الموظفين بالمشرع المصري.

أما عن التظلم من القرارات التأديبية ويعرفه البعض بأنه " إن يقدم صاحب الشأن الذي صدر القرار في مواجهته التماسا إلى الإدارة بإعادة النظر في قرارها الذي أحدث أضرارا بمركزه القانوني لكي تقوم بتعديله أو سحبه"[2]. وعرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه " إن التظلم الإداري يستفاد من كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه"[3]. ولم يشر قانون الخدمة المدنية صراحة إلى القرارات التأديبية والتظلم منها وإنما جاءت المادة 105 من القانون عامة بالنسبة للقرارات ككل ويكون التظلم لرئيس الدائرة الحكومية خلال 20 يوماً من تاريخ علم الموظف به والتظلم هنا اختياري للموظف إن يلجا له أو لا يلجأ وله إن يلجأ للقضاء خلال 60 يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء 60 يوماً التي منحها القانون لرئيس الدائرة للرد على تظلم الموظفين حيث انه إذا انقضت المدة دون رد خطي على المتظلم اعتبر تظلمه مرفوضاً وهنا يتضح إن الرد على التظلم يجب إن يكون خطياً وليس شفهياً هذه هي الملاحظة الأولى على المادة 105 أما الملاحظة الثانية على نفس المادة فهي إن التظلم يكون بعد علم الموظف بالقرار الإداري وليس بعد صدور القرار الإداري التأديبي سواء كان هذا العلم عن طريق الإبلاغ أو غيره من الوسائل التي يمكن للموظف إن يعلم بالقرار الإداري بها فقد يعلم عن طريق النشر" وهي إتباع الإدارة شكليات لكي يعلم الجمهور بالقرار "[4].

وقد يكون عن طريق التبليغ وهو " الطريق التي تنقل بها الإدارة القرار الإداري إلي علم الفرد بعينه أو إفراد بذواتهم من الجمهور، وهو يوجه إلى صاحب الشأن نفسه، أما شخصيا وأما

---

[1] بسيوني، عبد الغني. **القانون الإداري**، د.ط، منشاة المعارف، الإسكندرية 1991، ص337.

[2] وصفي، مصطفى كمال. **أصول إجراءات القضاء الإداري**، الطبعة الثانية ، مطبعة الامانه، 1978، ص 170 انظر الدكتور القباني، بكر. **الرقابة الإدارية**، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 193.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا الدعوى رقم 389لسنة 8 قضائية عليا جلسة 27|6|1965

انظر في موضوع التظلم كتاب **التظلم الإداري ومسلك الإدارة الايجابي**، للدكتور الوكيل، محمد إبراهيم. د.ط، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

[4] الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)**، مرجع سابق ، ص571.

في موطنه الحقيقي أو المختار"[1]. وهناك طريق ثالث وان لم تشر إليه القوانين وهو العلم اليقيني أي علم صاحب الشأن بالقرار علما يقينيا لا ظنيا ولا افتراضيا بحيث يكون شاملا لجميع محتويات هذا القرار ومؤداه حتى يتيسر له بمقتضى هذا العلم إن يحدد مركزه القانوني من القرار[2] وأما عن إجراءات التظلم فلم يشر قانون الخدمة لها وإنما ترك تنظيمه لها للائحته التنفيذية[3] وقد نظمته اللائحة التنفيذية في المادة 160 والتي اشترطت بان يكون موضوع القرار الإداري المتظلم منه مرتبطاً بشخصية ووظيفة الموظف وان يكون التظلم كتابة ويقدم إلى رئيس الدائرة الحكومية ويكون ذلك خلال 20 يوماً من علمه به ويشتمل التظلم على بيانات منها اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه، وتاريخ صدور القرار المتظلم منه، موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بنى عليها التظلم. من الملاحظ أن المادة التي تناولت موضوع التظلم لم تفرق ما بين فئات الموظفين في إجراءات التظلم كما هو الحال بالنسبة للإجراءات الخاصة بالمخالفة التأديبية كما أن هذه المادة لم تفرق ما بين إجراءات التظلم من القرارات التأديبية بشكل عام وتلك الخاصة بالقرارات التأديبية.

مما سبق يمكن استخلاص إن الموظف الذي يصدر بحقه قرار تأديبي سواء من قبل رئيسه مباشرة أو بعد استشارة لجنة تحقيق يجوز له إن يتظلم من ذلك القرار إلى من أصدر القرار والملاحظة الثانية إن القانون لم يحدد طريقاً أخر للتظلم بالنسبة لموظفي الفئة العليا التي افرد لها نصوصاً خاصة بخصوص تأديبهم وبالتالي جاءت المادة 105 عامة لتشمل الموظفين العموميين بجميع فئاتهم[4]. وأما عن تفويض الرئيس الإداري لبعض صلاحياته التأديبية لأحد موظفيه فسيتناول الباحث الآراء الفقهية حول هذا الموضوع مبتدأ بتعريف التفويض " هو إن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص أخر أو هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصاته وفقا للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك، والتفويض بهذا

---

[1] الجرف، طعيمي. **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء** ص204.

[2] المرجع السابق ، ص206.

[3] الفقرة 4 من المادة 105 من قانون الخدمة المدنية.

[4] أنظر قي هذا الشأن د. خليفة، عبد العزيز. **إجراءات تأديب الموظف العام**، طبعة أولى، المركز القومي للإصدارات الوظيفية 2008، ص 90-95

المعنى قد يكون تشريعيا أو إداريا"[1]. وما يهم هو التفويض الإداري أي إن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بجزء من اختصاصاته إلى شخص أخر أو هيئة أخرى استنادا إلى نص دستوري أو قانوني أو لائحي يأذن له بذلك[2] وبالتالي يجب إن يستند التفويض في الاختصاص إلى نص يجيزه[3].

والنص المجيز للتفويض قد يرد في الدستور أو القانون أو اللائحة لان التفويض استثنائي يجب إن تنظمه النصوص التشريعية أو اللائحية وحدها فالقانون الأساسي الفلسطيني لم يتطرق إلى التفويض إلا بما يخص تفويض الوزير لبعض صلاحياته كما مر سابقا وأما قانون الخدمة المدنية فلم يأتِ على ذكر التفويض وأما عن اللوائح والتفويض فقد نص على ذلك في قرار مجلس الوزراء رقم 45 سنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية المادة 86 " لرئيس الدائرة الحكومية المختص أو من يفوضه من قبله من بين الفئة العليا سلطة توقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر على موظفي الفئة الأولى فما دون ويبلغ الديوان بذلك". وهنا سيحاول الباحث تحليل هذه المادة ويقصد برئيس الدائرة حسب ما نصت عليه هذه المادة في بند التعريفات هو " الوزير أو رئيس أية إدارة أو مؤسسة عامة أو سلطة أو أية جهة أخرى تكون موازنتها ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية أو ملحقة بها "[4]. هذا بالنسبة لرئيس الدائرة وهذا برأي الباحث تفسير للمادة 69 من قانون الخدمة المدنية حيث لم توضح هذه المادة كما مر سابقا من بيده توقيع عقوبة التنبيه ولفت النظر. أما عن التفويض المذكور من المادة 86 من اللائحة التنفيذية فهو لأول مرة يذكر بهذه اللائحة وله قيود كما هو واضح من نص المادة السابقة حيث يتم التفويض من قبل رئيس الدائرة وليس من غيره كما انه أي رئيس الدائرة لا يسمح له إن يفوض إلا شخصاً من الفئة العليا وأما الشرط الثالث هو إن توقع هذه العقوبة على

---

[1] عبد الهادي، بشار. **التفويض في الاختصاص دراسة مقارنة**، طبعة أولى، دار الفرقان 1982، ص49.

[2] المرجع السابق، ص143.

[3] انظر في ذلك الدكتور الطماوي، سليمان. **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق ص409، وانظر الدكتور العطـــار، فؤاد. **مبادئ علم الإدارة العامة**، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة سنة 1974، ص166.

[4] المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005 باللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

موظفي الفئة الأولى[1]فما دون حيث إن الفئة العليا لها طريق أخر لتوقيع العقوبة التأديبية على الموظفين المنتسبين لها سيأتي الباحث على ذكرها فيما بعد والشرط الأخير هو إن يبلغ ديوان الموظفين عن هذه العقوبات. وهذا تعارض ما بين نص المادة 86 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية وحكم محكمة العدل العليا المشار إليه سابقا حول عدم قانونية التفويض في التأديب.

هذا بخصوص دور رئيس الدائرة الإدارية التأديبي بالنسبة لموظفي الفئة الأولى فما دون أما دوره بالنسبة لموظفي الفئة العليا فيقتصر على طلب تقدمه إلى مجلس الوزراء والذي يقوم بدوره بإحالة الموظفين إلى لجنة تحقيق مشكلة من قبل مجلس الوزراء وتكون قراراتها عبارة عن توصيات.

هذا بخصوص السلطة الرئاسية في التأديب كما ورد في قوانين السلطة الوطنية المطبقة حاليا، أما عن دور اللجان التأديبية فهذا ما سيوضحه الباحث في المبحث القادم معتمدا على ما ورد في قانون الخدمة المدنية واللوائح التنفيذية لها في هذا الشأن.

المطلب الثاني: دور اللجان التأديبية

تأثر المشرع الفلسطيني من المشرع المصري الذي تأثر بدوره بالمشرع الفرنسي الذي أعطى السلطة الرئاسية توقيع كافة الجزاءات التأديبية على الموظفين التابعين لها فلها إن توقع عقوبتي الإنذار واللوم على الموظف المخطئ دون إن تتقيد في ذلك بالرجوع إلى أي جهة أخرى إلا انه عند توقيع أية عقوبة أخرى بخلاف هاتين العقوبتين فانه يتعين عليها الرجوع أولا إلى اللجنة الإدارية المشتركة بهيئة تأديبية لاستطلاع رأيها بشان موضوع المخالفة والعقوبة التأديبية[2].

---

[1] حيث قسمت فئات الموظفين حسب المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية إلى الفئة الخامسة، الفئة العليا ، الفئة الأولـــى إلى الفئة الخامسة

[2] غازي، هيثم حليم. **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية عليها**، د.ط،دار الفكر الجامعي، الإسكندرية 2010،ص65 انظر المستشار طنطاوي، ممدوح. **الموسوعة التأديبية**، الجزء الأول، د.ط، المكتب الجامعي الحديث،2009،ص385

نص قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على نوعين من اللجان التأديبية بخصوص الموظف العام وذلك حسب أصناف الموظفين اللذين يراد محاكمتهم تأديبيا

الأولى: لجان التحقيق المختصة بالقضايا التأديبية لموظفي الفئة الأولى حتى الفئة الخامسة وتكون الإحالة على التحقيق ممن يملك سلطة توقيع العقوبة عليهم[1] أما تشكيل هذه اللجان فأنها تشكل من قبل رئيس الديوان او من يفوضه بالتنسيق مع الوزارات المعينة وتتكون هذه اللجنة من عدد لا يقل عن 3 ولا يزيد عن 5 ويعين احدهم ليكون رئيسا للجنة كما يجب إن يكون هناك مندوب عن الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف المراد التحقيق معه [2] أما عن إلزامية قرارات اللجنة فقد أوضحت اللائحة التنفيذية إن القرارات الصادرة عن اللجنة غير ملزمة وألزمت اللجنة إن تقدم تقارير إلى الجهة المختصة لتشكيل اللجنة وتصدر توصيات اللجنة بأغلبية الأصوات ويرجح الجانب الذي فيه الرئيس في حالة تساوي الأصوات[3].

من هنا يتضح انه رغم إن المشرع كان موفقا في عدم ترك توقيع العقوبات التأديبية الشديدة من قبل شخص واحد إلا انه لم يمنح تلك اللجان صلاحية واسعة حيث إن الجهة المختصة التي شكلت اللجنة لها وحدها إصدار القرار المناسب وكون هذه الجهة أكثر من شخص كما مر سابقا فلم لا تكون هي من يقوم بالتحقيق إذ كما هو واضح إن تشكيل لجنة التحقيق لم تلزم إن يكون من ضمنها أي شخص ذو خلفية قانونية، ويرى الدكتور محمد أبو عمارة أن المشرع الفلسطيني لم يكن موفقا في إحالة الموظف إلى لجنة تأديب وليس أمام مجلس تأديبي ذلك لان المجلس هو تنظيم ثابت يتم تشكيلة ومنحه اختصاصات وصلاحيات وفق القانون وليس كذلك الحال بالنسبة للجان التي تشكل بقرارات مؤقتة وتنتهي بنهاية الغرض منها الأمر الذي يجعلها ليست بعيدة عن الأهواء أو إساءة استعمال السلطة[4].

---

[1] المادة 69 من قانون الخدمة المدنية

[2] المادة 88 من اللائحة التنفيذية

[3] المادة 91 من اللائحة التنفيذية

[4] أبو عمارة، محمد. بحث بعنوان ***المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنيـــة 1996، وقانون الخدمة المدنية 1998***، **مجلة الجامعة الإسلامية**، المجلد 13، العدد الأول،يناير 2005، ص 343

والثانية اللجان التأديبية الخاصة بتأديب موظفي الفئة العليا. فان إحالتهم للتحقيق تكون من قبل مجلس الوزراء بناء على طلب رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها أما عن تشكيل اللجنة فهي مشكلة من قبل مجلس الوزراء وهم موظفون لا تقل درجتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق وقرارات هذه اللجنة غير ملزمة لمجلس الوزراء وإنما هي توصيات ترفع للمجلس الذي بدوره يتخذ القرار الذي يراه مناسبا.

وآيا كانت هذه اللجان فان هناك واجبات تقع عليها وهي بنفس الوقت ضمانات للموظف سيأتي الباحث على ذكرها فيما بعد.

المبحث الثاني

الصلاحيات التأديبية للإدارة

سيتناول الباحث في هذا المبحث شقين الأول تلك الصلاحيات القانونية التي تمنح للإدارة لتأديب الموظف العام من حيث ما هي العقوبات التي يمكن للإدارة إيقاعها على الموظف العام حسب ما نص عليه قانون الخدمة المدنية مع إيراد أمثلة على المخالفات التي تحتاج إلى مثل هذه العقوبات وأما المطلب الثاني في هذا المبحث فسيتناول الباحث فيه سلطة الإدارة التقديرية في إيقاع مثل هذه العقوبات.

المطلب الأول: تحديد المخالفات والعقوبات التأديبية

أولاً: المخالفات التأديبية

كما هو الحال بالنسبة للعديد من قوانين الخدمة المدنية جاء قانون الخدمة المدنية الفلسطيني خاليا من حصر المخالفات التأديبية [1] وان اختلفت الآراء حول حصر المخالفات التأديبية فان بعض القوانين تنص عليها على أنها جريمة تأديبية وليست مخالفة ذلك لان كلمة جريمة اعم واشمل من المخالفة فالجريمة تشمل جناية وجنحة ومخالفة[2].

1- تعريف المخالفة التأديبية (الجريمة التأديبية)[3]

لم يعرف قانون الخدمة المدنية المخالفة التأديبية كما انه لم يحصر تلك المخالفات ويحدد لها العقوبات المناسبة وكل ما ذكره هو المحظورات التي يخطر على الموظف ارتكابها وإلا عرض نفسه إلى عقوبات تأديبية.

---

[1] الزعبي، خالد سمارة. **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية**، مرجع سابق، ص233 -238

[2] غازي، هيثم. **مجالس التأديب**، مرجع سابق،ص15

[3] ويرى الدكتور جمال الدين، سامي. أن إطلاق تسمية الجرائم التأديبية على المخالفات التأديبية هو اصطلاح معيب لان ذلك يتعين عليه وصف الموظف المخالف بالمجرم وبالتالي تضم طائفة الموظفين العموميين مجموعة كبرت أو نقصت من المجرمين انظر الدكتور جمال الدين، سامي. **منازعات الوظيفة العامة**، ط 1، منشاة المعارف، الإسكندرية، 2005، ص 28

واعتبرت المادة 68 من قانون الخدمة إن مخالفة القانون والأنظمة والتعيينات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية توقع عليه عقوبات تأديبية وفي هذه المادة جاء ذكر مخالفة تأديبية وليس جريمة تأديبية إلا إن عدم ذكر تعريف للمخالفة التأديبية في القانون لم يمنع القضاء والفقهاء من وضع تعريف لهذه المخالفة فها هي المحكمة الإدارية العليا المصرية تعرف المخالفة التأديبية " المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال العامل بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم بل كذلك تنهض المخالفة التأديبية كلما سلك العامل سلوكا معينا ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وبعد عن مواطن الريب والدنايا ".[1]

وقد عرفها البعض بأنها " فعل معاقب عليه بجزاء إداري وهي تتضمن مخالفة لقوانين وقرارات تنظيمية "[2]. ويعرفها الدكتور سليمان الطماوي بأنها " كل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه"[3]. أما الدكتور جودت الملط فعرف الجريمة التأديبية بأنها " إخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا ولا يقصد بواجبات الوظيفة الواجبات المنصوص عليها في التشريعات المختلفة الإدارية وغير الإدارية فقط بل يقصد بها أيضا الواجبات التي يقتضيها حسن انتظام واطراد العمل في المرافق العامة ولو لم ينص عليها"[4]. وآيا كان تعريف الفقهاء والقضاة لهذه المخالفة أو الجريمة التأديبية فانه لا يمكن إن يستخلص الباحث تعريفاً شاملاً يمكن إن يصفه في هذه الأطروحة قبل معرفة ما هي المحظورات التي نص عليها القانون والتي تعد مخالفات توقع الإدارة جزاءات على من يأتي بها.

---

[1] عبد الله، بسيوني. **القانون الإداري**، د.ط، منشاة المعارف، الإسكندرية، ص333-334.

[2] صالح، عثمان عبد الملك. **مجلة الحقوق**، المجلد 10، العدد من 3-4 سنة 1986 ص75.

[3] الطماوي، سليمان. **القضاء إداري**، مرجع سابق، ص234.

[4] الملط، محمد جودت. **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رسالة دكتوراه ، القاهرة 1967 مأخوذ عن الزعبي، خالد سماره. **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص .243

2- أركان المخالفة التأديبية

وللجريمة التأديبية ركنان الأول مادي ويتمثل في الفعل أو الامتناع الذي يرتكبه الموظف إخلالا بواجبات وظيفته وينبغ بان يكون هذا الركن محدداً وله وجود ظاهر وملموس في العالم الخارجي لان القانون لا يعاقب على مجرد النوايا والأخر الركن المعنوي ويتمثل في أن الإخلال بالواجبات الوظيفية يجب أن تصدر عن إرادة آثمة أي أن يكون الموظف مدركا للخطأ أو المخالفة حيث أوردت المادة 67 من قانون الخدمة المدنية هذه المحظورات في سبع نقاط وكما يقول الدكتور عدنان عمرو " إن المخالفات الإدارية لم تحصر في قانون الخدمة المدنية وذلك لإعطاء السلطة المختصة بالتأديب تقدير ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف يعد جريمة تأديبية"[1]. وهذا ما سيتضح في الفقرة الأولى التي تناولتها المادة 67 سابقة الذكر حيث تنص على إن مخالفة قانون الخدمة المدنية أو القوانين واللوائح الأخرى المعمول بها والمتعلقة بالخدمة المدنية والموظفين محظورة حيث إن هذه الفقرة جاءت فضفاضة فأية مخالفة بفعل ايجابي أو سلبي يخالف قانون الخدمة أو أي قانون أخر تتعلق مواده بالخدمة المدنية أو الموظف تعتبر مخالفة وهنا سيتناول الباحث هذه الفقرة بشي ومن التحليل والنقد إن هذه المادة جاءت لتؤكد على تسمية المخالفة التأديبية وليست الجريمة التأديبية بمعنى الإتيان بعكس المطلوب قانونا حيث أوردت المادة 66 واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي وأن من لا يقوم بواجباته الوظيفية يكون عرضة للعقوبة التأديبية و إن هذه الواجبات ملزمة لهذا الموظف حيث وردت عبارة (وعلى الموظف الالتزام) وذلك بنص المادة 66 ومن لم يقم بهذه الواجبات يعرض نفسه للعقوبة التأديبية والعقوبة الجنائية أيضا في بعض الأحيان كما ولو اختلس الموظف حيث يكون هنا مرتكباً لجريمة جنائية بالإضافة إلى المخالفة الإدارية [2] وبالتالي فان من لم يقم بهذه الواجبات هو كمن لم يلتزم بما حظر عليه وتوقع عليه العقوبة سواء الجنائية أو التأديبية أو الاثنتان معا وهنا يريد الباحث أن يعود إلى المحظورات التي فرضت على الموظف العام وليس لهذا

---

[1] عمرو، عدنان. **شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998**، د.ط، أضواء للتصميم والمونتـــاج الفنـــي، رام الله 1999 ص60

[2] المادة 174 الفقرة 1 من قانون العقوبات الأردني

الموظف الجمع بين وظيفته وبين أي عمل أخر يؤديه بنفسه أو بالواسطة إلا أن ذلك ليس بصورة قطعية وإنما يحق لهذا الموظف الجمع بين وظيفته الحكومية لأي عمل أخر خارج نطاق وظيفته ولكن بشروط:

1- موافقة رئيس الدائرة الحكومية المختص.

2- أن يشعر الديوان بذلك.

3- أن لا تزيد فترة العمل خارج نطاق الوظيفة عن سنة[1] ومن يخالف هذه الشروط يعاقب تأديبيا وان لم تذكر المادة صورة هذا العقاب وفي هذا فتح للمجال التقديري لسلطة الإدارة في تقدير العقوبة التأديبية وليس في فرض العقوبة من غيرها حيث نصت المادة السابقة من يخالف ذلك يعاقب تأديبيا كما إن اللائحة نصت على شروط متعلقة في منح الإذن للعمل خارج نطاق الوظيفة وهذه الشروط:

1- إن لا يؤثر العمل على واجبات وقدرات الموظف في نطاق عمله أو يمس مركزه.

2- لا يرتبط العمل بصورة مباشرة أو غير مباشرة لتأدية الموظف لمهامه المكلف بها.

3- إن لا يرتبط الموظف مع أي فرد أو شركة أو مؤسسة لها ارتباطات مالية أو تجارية بالدائرة التي يعمل بها الموظف.

4- إن لا يكون هناك أي ضرر أو تعارض أو تناقض مع الوظيفة أو مقتضياتها أو مع أنظمة الخدمة المدنية أو أي قانون أخر.

5- إن يكون العمل خارج نطاق الدوام الرسمي أو مكان عمل الموظف وان لا يستعمل ممتلكات أي دائرة حكومية في أداء هذا العمل

---

[1] المادة 83 ، 84 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

6- إن لا يزيد عدد ساعات العمل خارج نطاق الوظيفة 3 ساعات باليوم الواحد وحيث لا تتعدى 9 ساعات في الأسبوع[1].

ولم تحدد هذه المادة كسابقتها أي إلزام للإدارة في معاقبة من يخل بهذه الشروط من الموظفين كما انه يحظر على الموظف استغلال وظيفته وصلاحياته في منفعة ذاتية أو قبول أي هدية أو مكافأة أو منحة أو عمولة بمناسبة قيامة بواجبات وظيفته ولم يتم ذكر الرشوة في هذه الفقرة[2] وان كان قانون العقوبات المطبق قد تناول موضوع الرشوة في المادة 170 وفرض عقوبة جنحية على الموظف الذي يطلب أو يقبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعدا أو خدمة حيث اعتبر المشرع هذه مسميات للرشوة حيث ذكر الرشوة كعنوان للمواد من 170 إلى 173 من قانون العقوبات وبالتالي فان الفقرة الثالثة من المادة 67 وان لم تورد ذكر الرشوة صراحة فان مسميات المكافأة والمنحة والعمولة تعني في النهاية كلمة الرشوة إلا إن في رأي الباحث إن المادة 170 من قانون العقوبات كانت موفقة أكثر من الفقرة السابقة التي وردت في قانون الخدمة في التعامل مع حالة الرشوة حيث إن المادة 170 جرمت طلب الرشوة كما جرمت قبولها إلا إن الفقرة الثالثة من المادة 67 حظرت القبول ذاتيا أو بالواسطة ولم تحظر الطلب.وهذا برأي الباحث قصور في صياغة هذه المادة والتي كان أجدر بالمشرع أن ينص على تجريم قبول الرشوة أو طلبها كما حظر على الموظف الاحتفاظ لنفسه بأصل أية ورقة رسمية[3] أو نسخة أو ملخص عنها وان يزيلها من الملفات المخصصة لحفظها ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا.وهذا شيء طبيعي حيث تلك الأوراق تعتبر أملاكاً للدولة وهو أمين عليها بحكم وظيفته.

وهنا إذا ما قام الموظف بما حظر عليه يعتبر في قانون العقوبات ممارساً لجريمة إساءة الائتمان وهذه الجريمة تناولتها المادة 422 من قانون العقوبات حيث نصت على " كل من سلم

---

[1] المادة 85 من اللائحة التنفيذية

[2] الفقرة 3 من المادة 67 من قانون الخدمة المدنية

[3] الورقة الرسمية: هي المحرر الذي يحرره موظف مختص بتحريره بمقتضى وظيفتــه، أو ينســب زورا إلـــى موظـــف عمومي مختص ويعطى شكل المحررات الرسمية الصادرة عنه. تعريف محكمة التمييز الأردنية، تمييز جــزاء 54 \ 61 ص493 سنة 1961 مجلة نقابة المحامين.

إليه على سبيل الأمانة أو الوكالة ولأجل الإبراز والإعادة أو لأجل الاستعمال على صورة معينة أو لأجل الحفظ أو لإجراء عمل باجر أو بدون اجر ما كان لغيره من أموال ونقود وأشياء وأي سند يتضمن تعهدا أو إبراء وبالجملة كل من وجد في يده شيء من هذا القبيل فيكتمه أو بدله أو تصرف به تصرف المالك أو استهلكه أو أقدم على أي فعل يعد تعديا أو امتنع عن تسليمه لمن يلزم تسليمه إليه يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبالغرامة من 10 دنانير إلى 100 دينار" وهنا يتضح إن مرتكب الاحتفاظ لنفسه بهذه الأوراق يعد مرتكب جنحة كما يعرض نفسه لجزاء تأديبي أما الحظر الخامس فهو إفشاء أي من الأمور التي يطله عليها بحكم وظيفته خلافا للمجالات التي يجيزها القانون حتى لو ترك الوظيفة وأما الحظر السادس فهو خروج الموظف على مقتضى واجب إعماله الوظيفية أو الظهور في مظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة[1] وإن كان قانون الخدمة المدنية حظر أعمال معينة فان هذا لا يعني أن ما عداها مباح بل يكون لسلطة التأديب أن تقدر في كل حالة على حدة ما إذا كان فعل الموظف يخل بواجبات الوظيفة أو بمركزة كموظف عام وهذا ما يرجعنا إلى المادة 66 من قانون الخدمة التي تناولت واجبات الموظف وسلوكه الوظيفي وذلك من حيث تأدية العمل بأمانة وإحسان معاملة الجمهور واحترام مواعيد العمل والمحافظة على الأموال والممتلكات واحترام التسلسل الوظيفي والعمل على تنمية قدراته وكفاءاته العلمية والعملية أما عن الحظر على الموظف بالظهور بمظهر يخل بكرامة الوظيفة فجاءت الفقرة السابعة من المادة 76 من قانون الخدمة على ضرب أمثلة على كيفية الإخلال بكرامة الوظيفة من حيث حظرت شرب الخمر ولعب القمار في الأندية أو المحال العامة ويشبه بعض الفقهاء المخالفة التأديبية بجرائم التعزير في الشريعة الإسلامية وهي جرائم غير محددة بنصوص وليس لها عقوبات مقدرة سلفا خلاف جرائم الحدود والقصاص [2].

---

[1] أن ما ورد في هذا النص لا يتعدى عن أوصاف قانونية لأفعال يأتيها الموظف بحيث إذا تم تكييفها على أنها خروج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته تحقق من جانب الموظف ارتكابه لمخالفة تأديبية تستوجب مساءلته تأديبيا انظر الدكتور سامي جمال الدين،ـــ مرجع سابق، ص 287

[2] عبد العزيز، عامر. **التعزير في الشريعة الإسلامية**، رسالة دكتوراه، 1955، ص 86

يتضح لنا مما سبق إن المشرع لم يقم بحصر المخالفات التي قد تقع من الموظف العام وتركها فضفاضة وبالنهاية يمكن تعريف المخالفة التأديبية بأنها " كل ما يأتيه الموظف إيجابا أو سلبا بطريقة مادية أو معنوية يمكن إن تخل بما تستلزم الوظيفة العامة القائمة على تحقيق المصالح العامة. ولم ينص المشرع الفلسطيني على خطر الاشتغال في الأمور السياسية والانتماء للأحزاب السياسية، كما لم يحظر الإضراب أو الانضمام للمنظمات والنقابات المهنية والعمالية"[1].

ثانيا: العقوبات التأديبية

حصرت العقوبات التأديبية في قانون الخدمة المدنية وان لم تعرف من قبل المشرع إلا إن هناك العديد من التعريفات الفقهية والقضائية لهذه العقوبات وسيتناول الباحث بداية تلك التعريفات ومن ثم تلك العقوبات التي أوردها قانون الخدمة المدنية بشي من التحليل وأخيرا كيفية محو العقوبة التأديبية.

1- تعريف العقوبة التأديبية

عرفت العقوبة التأديبية بأنها جزاء يمس الموظف المخطئ في مركزه الوظيفي أي في حياته ومقدراته الوظيفية[2]. "وعرفت أيضا بأنها تلك الجزاءات المهنية المشتقة من نظام الوظيفة وتقسم إلى جزاءات معنوية كالتوبيخ والتكدير ولفت النظر والتحذير وجزاءات مالية كتنزيل الراتب وتنزيل الرتبة وجزاءات استعبادية كالطرد من الخدمة "[3]. ويعرفها الدكتور محمد إبراهيم بأنها "ما يمس الموظف في نطاق مهنته ومزاياها القانونية، وهو جزاء مشتق من نظام الوظيفة العامة يصيب الموظف في مزاياه القانونية "[4]. أما التعريف الأخير الذي سيورده الباحث فهو:

---

[1] أنظر قي هذا الشأن د. عمرو، عدنان. **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**، مرجع سابق، ص 247-248

[2] البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصــة**، د.ط، دار الفكر العربي، ص10

[3] الشيخلي، عبد القادر. **القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي**، طبعة أولى ، دار الفرقــان، عمــان 1983 ص118

[4] إبراهيم، السيد محمد. **شرح نظام العاملين المدنيين**، د.ط، دار المعارف، القاهرة 1964 ص531

"تلك التدابير الإدارية التي تنعكس على حقوق الإفراد بالتقييد أو الحرمان فهناك الجزاءات الإدارية وهناك أيضا تدابير الضبط الإداري في الظروف العادية وفي الظروف غير العادية"[1]. وهذا التعريف يشمل الجزاءات الإدارية أي التأديبية التي توقعها الإدارة على الموظف العام وأيضا التي توقعها الإدارة على غير الموظفين ممن يتعاملون معها وأما عن تعريف الدكتور الطماوي فيعرف العقوبة التأديبية بأنها " وسيلة من الوسائل الإدارية الراضعة تطبقها الجهة المختصة بناءا على نص من القانون من اجل المحافظة على النظام داخل الجماعة الوظيفية والعقوبة الوظيفية تحمل صفة الوظيفة بالعبء الذي لا تمس إلا المخالف في مصالح الوظيفة بمعنى أنها عقوبة شخصية يتعين تطبيقها على المخالف دون غيره من إفراد أسرته أو ورثته "[2].

من كل هذه التعريفات يمكن استخلاص خصائص العقوبة التأديبية:

أ- أنها وردت على سبيل الحصر بعكس المخالفات التأديبية.

ب- تمنح الإدارة لها سلطة تقديرية في توقيعها.

ت- عدم عقاب المخطئ عن ذات الفعل مرتين استنادا إلى مبدأ شرعية العقاب[3] إلا انه رغم حصر العقوبات التأديبية فهذا لا يمنع سلطة التأديب من اختيار العقوبة التي تراها أكثر ملاءمة للمخالفة المرتكبة.

واستنادا إلى الفقرة 3 من المادة 69 من قانون الخدمة " لا يجوز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة " واستنادا أيضا إلى المادة 68 من نفس القانون " توقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية....." إلا إن ذلك لا يمنع بان يحاكم الموظف جزائيا وتأديبيا على ذات الفعل وفي حالة إذا ما حوكم نفس الشخص جزائيا وتأديبيا على فعل واحد ارتكبه فان القرار الذي يصدر من إحدى السلطتين الجزائية أو التأديبية لا يقيد الأخرى كقاعدة عامة أي إن إيقاع إحدى العقوبتين الجزائية أو التأديبية لا يمنع إيقاع الأخرى وذلك استنادا إلى المادة 95 من اللائحة

[1] صالح، عثمان عبد الملك. **مجلة الحقوق**، مجلد 10 العدد من 3-4 سنة 1986 ص18

[2] الطماوي، سليمان. **قضاء التأديب**، مرجع سابق ص283

[3] الزعبي، سماره. **القانون الإداري**، مرجع سابق ص238

التنفيذية من قانون الخدمة المدنية والتي تنص " لا يمنع توقيع العقوبة المنصوص عليها في قانون الخدمة من مساءلة الموظف جزائيا أو العكس ويجوز النظر في مجازاة الموظف تأديبيا على الرغم من براءته جزائيا".

ث- أنها توقع على اثر خطأ ارتكبه موظف[1].

ج - تحترم الإدارة بتوقيعها مبدأ المواجهة وضمانات التحقيق الأخرى التي سيتناولها الباحث فيما بعد.

سيكتفي الباحث بما أورده من خصائص للعقوبات التأديبية بشكل عام وذلك حسب ما استخلص من تعريفات لهذه العقوبات ليتطرق إلى سرد العقوبات التأديبية الواردة في قانون الخدمة المدنية ومحاولا تحليل بعض النقاط منه.

2-العقوبات التأديبية حسب ما نص عليه قانون الخدمة المدنية

تناول الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ويقول الدكتور عدنان عمرو بان هذه العقوبات لم ترتب حسب خطورة الإجراء التأديبي[2]، وهذا ما سيتضح عند التطرق لهذه العقوبات من حيث التعريف ومدى قسوتها على الموظف.

وقد أوردت المادة 68 من قانون الخدمة هذه العقوبات في عشر فقرات على النحو التالي:

1- التنبيه أو لفت النظر: هو توجيه العامل إلى عمله وتذكيره بواجبات وظيفته دون إن يترتب عليه إحداث اثر في مركزه القانوني[3]. أي إن لا يحدث أثراً في مركزه القانوني إذا كان لفت النظر لم ينص عليه كعقوبة كما هو الحال في نظام العاملين المصري أما في فلسطين فان لفت

---

[1] طبيلي، القطب. **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق ، ص166

[2] عمرو.عدنان ، شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني ، مرجع سابق ص61

[3] البندراي، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية** ، مرجع سابق ص404، انظر الدسوقي، علي. **الجزاء التأديبي وطرق الطعن به**، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 96-99

النظر هو عقوبة وبالتالي فلها إحداث اثر في المركز القانوني للموظف والدليل على ذلك إن المشرع الفلسطيني اعتبرها عقوبة ومحو هذه العقوبة يحتاج إلى انقضاء مدة معينة "ستة أشهر في حالة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز 5 أيام " كما انه ربط التقدير السنوي للموظف بتقدير متوسط لمن يتخذ بحقه عقوبة التنبيه.

مع التنويه إن المشرع المصري فرق ما بين لفت النظر والتنبيه ولم يجعلهما في مرتبة واحدة كما فعل المشرع الفلسطيني كما إن المشرع الفلسطيني لم يحدد عدد مرات توقيع هذه العقوبة على الموظف في السنة الواحدة وما إذا كان هناك تشديد في حالة العودة والتكرار في فرض هذه العقوبة.

2- الإنذار: هو تحذير العامل من الإخلال بواجبات وظيفته كي لا يتعرض إلى جزاء أشد [1]وكما هو الحال في التنبيه أو لفت النظر فان محو هذه العقوبة يحتاج إلى ستة أشهر ولم يحدد المشرع طبيعة هذا الإنذار أي يجب فيه الكتابة إلا انه بخلاف التنبيه أو لفت النظر يحتاج توقيعه إلى لجنة تحقيق تصدر قرارها بالإنذار ويكون ذلك القرار عبارة عن توصية لمن شكل هذه اللجنة كما مر سابقا [2]كما إن هذه العقوبة لا تفرض على موظفي الفئة العليا حيث توقع عليهم عقوبات اقلها اللوم ولا ادري سبب اختلاف العقوبات بين موظفي الفئة العليا عن غيرهم من الفئات الأخرى من الموظفين كما إن عقوبة اللوم لم تدرج ضمن تقسيم العقوبات التأديبية التي وردت في المادة 68 من قانون الخدمة.

ولم يوضح القانون انه إذا ما أوقع على الموظف أكثر من عقوبة تنبيه أو لفت نظر هل سيوصل ذلك بان توقع عليه عقوبة تأديبية اشد إلا إن المشرع الفلسطيني جعل لهذه العقوبات اثر بالنسبة للترقية حيث انه بمجرد الشكوى التي تستلزم اتخاذ إجراءات تأديبية بحق الموظف فان ذلك يوقف النظر بترقيته[3].

---

[1] البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية**، مرجع سابق ص 404

[2] المادة 91 ، فقرة 1 من اللائحة التنفيذية

[3] المادة 50 من قانون الخدمة

أما عن العلاوة فلم يشر المشرع بتأثرها في حالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بشان الموظف إلا إن العلاوة الدورية تتأثر بالتقدير السنوي للموظف إذا ورد عنه تقرير بدرجة ضعيف[1] وقد ربط المشرع حصول الموظف بتقرير الأداء على درجة ضعيف بان ينذر لتحسين أدائه[2] مع ملاحظة إن المشرع لم يربط تقييم الأداء بما لدى الموظف من عقوبات تأديبية في سجله حيث تودع أوراق التحقيق والجزاء بملف فرعي يلحق بملف خدمة الموظف ويسجل به المخالفات والجزاءات التي وقعت عليه[3] وهذا واضح من نص المادة 34 من قانون الخدمة التي لم تذكر صراحة العقوبات التأديبية ومدى تأثر تقييم الأداء بما لدى الموظف من هذه العقوبات حيث نصت " يراعى في تقييم عمل الموظف انجازه لواجباته على ضوء مستويات منتظرة من شاغل الوظيفة كما ونوعا وتقييم أساليب عمله من حيث المواظبة والسلوك الشخصي والصفات الذاتية التي يمارس في ظلها صلاحياته ويتخذ قراراته" مع العلم إن تقرير تقييم الأداء يقوم به الرئيس المباشر للموظف[4].

3- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب 15 يوماً: وهذه العقوبة ذات طابع مالي وهي تلحق بجميع فئات الموظفين ما عدا الفئة العليا وهي محددة براتب 15 يوماً وان لم يحدد المشرع هل هذه المدة عن سنة واحدة أم عن جميع السنوات أم هل يجوز أن تصدر مثل هذه العقوبة أكثر من مرة في كل سنة وان تصدر في أكثر من سنة على مخالفات مختلفة كما أن المشرع لم يحدد الحد الأدنى لأيام الخصم مع ملاحظة أن المشرع المصري وضح ذلك في المادة 82 من نظام العاملين بالقطاع العام الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1978 بان " يكون الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة ".

---

[1] المادة 40 من قانون الخدمة، انظر في هذا الشأن، أبو عمارة، محمد. بحث بعنوان **المسؤولية التأديبية**، مرجع سابق، ص 359-361

[2] المادة 39 من قانون الخدمة

[3] الفقرة الثالثة من المادة 92 من اللائحة التنفيذية

[4] الفقرة 3 من المادة 33 من قانون الخدمة

إلا أن اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني أوضحت أي الأشهر يكون الخصم منها حيث يكون الخصم من الراتب الأساسي [1] حيث نصت " ينفذ جزاء الخصم من الراتب الأساسي المستحق للموظف اعتبارا من راتب الشهر التالي لإخطاره بالجزاء الموقع عليه وفي الحدود الجائزة قانونا"[2].

أما عن وجهة هذه الخصومات فقد تناولت هذا الموضوع في المادة 77 من قانون الخدمة المدنية " تحتفظ كل دائرة قانونية في حساب خاص بحصيلة عقوبات الخصم الموقعة على الموظفين ويكون الصرف من هذه الحصيلة في الإغراض الاجتماعية أو الثقافية أو الرياضية للموظفين طبقا للشروط والأوضاع التي تحددها الدائرة الحكومية المختصة وفقا لأحكام اللائحة التنفيذية لهذا القانون" أما ما تناولته اللائحة التنفيذية لهذا الشأن فقد أوردت المادة 98 من اللائحة وتحدثت عن إن حصيلة عقوبات الخصم تودع في حساب خاص باسم وزارة المالية – الدائرة الحكومية ذات العلاقة، وان الصرف يحتاج إلى توقيعين على الأقل من رئيس الدائرة الحكومية المختص واحد شاغلي الوظائف العليا بالإضافة إلى توقيع مدقق وزارة المالية ويكون الصرف بناءاً على فواتير ضريبية ويجب إتباع الأنظمة الخاصة بتسجيل القبض وأنظمة اللوازم والمشتريات عند الصرف، بالإضافة إلى المجالات التي يجوز الصرف بها فقط كما هو وارد في قانون الخدمة مع التنويه بان هذه العقوبة تحتاج إلى لجنة تحقيق لتوقيعها كما إن المشرع لم يربط تقرير الأداء بعقوبة الخصم من الراتب كما هو الحال مع وقف العلاوة وغيرها كما سيتضح لاحقا.

---

[1] الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامة بمهام الوظيفة التي يشغلها ولا يشمل العلاوات أو البدلات من إي نوع كان

[2] الفقرة الثانية من المادة 92 من اللائحة التنفيذية

4- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر: هي عقوبة مالية نصت عليها المادة 52 وهي توقع على الموظف الذي أمضى سنة وأكثر في الخدمة وتصرف له بداية كل سنة[1].

وتناولت المادة 57 من اللائحة التنفيذية هذه العلاوة حيث نصت على " تقوم وزارة المالية ومديرية الرواتب بصرف علاوة دورية سنوية في الأول من كانون الثاني من كل عام للموظفين اللذين امضوا سنة فأكثر في الخدمة، وتبلغ بذلك الدائرة الحكومية والديوان" ومرة أخرى يبقى النص عاماً وغير محدد بخصوص ما مقدار استطاعة تأجيل العلاوة أكثر من مرة في حياة الموظف الوظيفية فهل يمكن حرمانه من العلاوة أكثر من سنة. كما إن صيغة العبارة في هذه العقوبة جاءت غير موثقة حيث في رأي الباحث يجب إن تبدأ بتأجيل العلاوة ومن ثم الحرمان منها من العقوبة الأخف فالأشد.

وقد ارتبطت عقوبة وقف العلاوة الدورية بالتقدير السنوي للموظف إذا ما حصل على تقدير سنوي بدرجة ضعيف ووقف العلاوة مرتبط بتحسين أدائه أي حصوله على تقدير متوسط فما فوق[2] وهذه المادة بداية تجيز وقف العلاوة فهي منحت الإدارة سلطة تقديرية بإجازة في ذلك بعكس سابقتها أي تلك المادة التي تنص " ينذر الموظف الذي يرد عنه تقدير بدرجة ضعيف....."[3] والملاحظة الأخرى على المادة الخاصة بإجازة وقف العلاوة بان الوقف هنا غير محدد بمدة كما إن الوقت لم يرد كعقوبة وإنما الذي ورد هو التأجيل أو الحرمان كما ارتبط وقف العلاوة الدورية كعقوبة كما نصت على ذلك المادة 41 يحال الموظف الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف إلى لجنة تشكل من قبل الدائرة المختصة بالتنسيق مع الديوان،

---

[1] والسنة هنا حسب التقويم الشمسي كما نصت عليه المادة الأولى من قانون الخدمة، وهذه عقوبة مالية تؤثر على الموظف وأسرته أي الموظف في وظيفته دنيا واغلب التشريعات تستبعد مثل هذه العقوبة موظفي الدرجات العليا لان هؤلاء لا يتأثرون كثيرا كون هؤلاء مدخولاتهم ومرتباتهم عالية نسبيا، انظر في هذا الشأن جمال الدين، سامي. **منازعات الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص298.

[2] المادة 40 من قانون الخدمة

[3] المادة 39 من قانون الخدمة

ويجوز إن توقع عليه واحدة أو أكثر من الجزاءات التالية: وقف العلاوة الدورية السنوية، تنزيل الدرجة، تنزيل الوظيفة.

من الملاحظ إن المشرع أعطى سلطة تقديرية في جواز فرض عقوبة وقف العلاوة الدورية كما الحال في المادة 40 كذلك في حال حصول الموظف على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف كما إن المشرع في المادة 41 أعطى سلطة إيقاع أكثر من عقوبة على من يصدر عنه تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف مع التنويه إن المشرع منح الإدارة إن توقع على الموظف أكثر من عقوبة في حالة حصوله على تقريرين بدرجة ضعيف حيث لم تعتبر هنا تقدير التقرير مخالفة وإلا لما نص على توقيع أكثر من عقوبة في حال حصول الموظف على تقريرين بدرجة ضعيف مع التنويه إن المشرع أعطى سلطة أخرى للإدارة في إن توقع على الموظف أكثر من عقوبة في حالة حصوله على تقريرين سنويين متتاليين بدرجة ضعيف حيث لم تعتبر هنا تقدير التقرير مخالفة ذلك لان المشرع لم يوجز توقيع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة

5- **الحرمان من الترقية:** عرفها قانون الخدمة المدنية الفلسطيني بأنها منح الموظف درجة اعلي من درجته[1] وقد تناول الفصل الخامس من قانون الخدمة المدنية وفي 8 مواد موضوع الترقية كما تناولها الفصل الرابع من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة في خمس مواد.

والحرمان من الترقية ليس من العقوبات التي توقع على موظفي الفئة العليا كما إن هذه العقوبة لم ينص عليها في حالة حصول الموظف على تقرير أداء ضعيف أو غيره كما إن الترقية تتأثر حيث يقدم بحق الموظف شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية حيث لا ينظر بها إلا بعد صدور القرار النهائي في قضيته[2].

6- **الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب:** والوقف هو إسقاط ولاية الوظيفة عن الموظف إسقاطا موقتا، فلا يتولى خلاله سلطة، ولا يباشر لوظيفته

[1] المادة الأولى من قانون الخدمة المدنية الخاصة بالتعريفات

[2] الفقرة 1 من المادة 50 من قانون الخدمة المدنية

عملا[1] وقد نص المشرع الفلسطيني على الوقف كعقوبة كما أنه نص على الوقف الاحتياطي والوقف القانوني:

أ- **الوقف كعقوبة:** فهو محدد بأنه لا يتجاوز مدة ال6 أشهر كما حدد بان يصرف نص الراتب في حالة الوقف كعقوبة[2].

ب_ **الوقف الاحتياطي:** وحيث نصت عليه المادة 93 من قانون الخدمة وأجازت لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف وقف الموظف عن عمله بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق أما عن الراتب الذي يتقاضاه في حالة توقيفه الاحتياطي فهو راتب كامل[3].

ج_ **الوقف القانوني:** أي الوقف بقوة القانون وهذا ما أشار إليه الفصل الرابع من اللائحة التنفيذية وذلك عند احتجازه أي احتجاز الموظف على ذمة قضية حيث يجوز للديوان بناء على طلب الدائرة الحكومية صرف جزء من راتب الموظف لا يزيد عن النصف إلى حين إعادته إلى العمل.

أما عن الوقف وتقرير تقييم الأداء فلم يربط الوقف بتقرير تقييم الأداء.

7- **تخفيض الدرجة:** تتعدد تسميات تخفيض الدرجة في القوانين فها هو نظام الخدمة الأردني يسميها تنزيل الدرجة أما نظام العاملين المصري فيسميها تخفيض الوظيفة.

وقد تناولت المادة العاشرة من قانون الخدمة المدنية تقسيم الفئات الوظيفية إلى عدد من الدرجات تغطي مدة خدمة الوظيفة للموظف من تاريخ التحاقه وحتى انتهاء وظيفته والحق جدول بهذا الخصوص قسم إلى عدد من الأقسام أولها الدرجة المالية، الحد الأدنى للبقاء على الدرجة، الراتب الأساسي، بداية مربوط واستثنيت الفئة الخاصة[4] من هذا التقسيم.

---

[1] البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية**، مرجع سابق ص 429.

[2] وقد استحدثت عقوبة الوقف عن العمل في قانون 1998 ولم يكن لها مثيل في نظام الخدمة المدنية السابق 1996 وللمزيد عن إيقاف العاملين، انظر المصيلحي، النجار رفعت. **إيقاف العاملين المدنيين بالدولة**، رسالة الدكتوراه، ص210

[3] المادة 94 من قانون الخدمة

[4] الفئة الخاصة هي الفئة التي تشمل من يعين درجة وزير من رؤساء الدوائر الحكومية حسب ما نصت عليه الفقرة 1 من المادة التاسعة من قانون الخدمة

وقد ارتبطت هذه العقوبة بتقرير تقييم الأداء حيث من قدم عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف يجوز توقيع عقوبات عليه منها تنزيل الدرجة[1].

وهنا استخدم المشرع تسمية تنزيل الدرجة وليس تخفيض الدرجة وهذا برأي الباحث يضعف الصياغة القانونية. ولم يورد المشرع الفلسطيني هل يعني تخفيض الدرجة تخفيض الراتب كما هو الحال بالنسبة للمشرع المصري "عند توقيع جزاء الخفض إلى وظيفة أدنى يحتفظ العامل باجره الذي كان يتقاضاه عند توقيع هذا الجزاء "[2]. أما عن هل يحق تخفيض أكثر من درجة لنفس الموظف كانتقاله من الدرجة الثالثة مثلا إلى الدرجة الخامسة فلم يجب المشرع الفلسطيني على ذلك بخلاف المشرع المصري الذي نص "على انه عند توقيع جزاء الخفض إلى وظيفة أدنى يشغل العامل الوظيفة الأدنى من تلك التي كان يشغلها عند إحالته إلى المحاكمة التأديبية"[3].

8- الإنذار بالفصل: وردت عقوبة الإنذار كما مر سابقا أما الإنذار في هذه العقوبة فارتبط بالفصل والفصل كما سيمر لاحقا عند تناول عقوبة الفصل من الخدمة هو إنهاء خدمة العامل بالطريق التأديبي وكعقوبة تأديبية ولا تطبق هذه العقوبة على موظفي الفئة العليا ولم ترتبط هذه العقوبة بتقرير أداء الموظف وتمحى هذه العقوبة بانقضاء سنتين[4] أي إن محو العقوبة اعتبارها كأنها لم تكن بالنسبة للمستقبل ولا يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت نتيجة لها وترفع أوراق العقوبة من ملف خدمة الموظف[5]. ولم ينص المشرع على إن هذه العقوبة تسبق عقوبة الفصل من الخدمة وإنما جاءت مستقلة عن عقوبة الفصل من الخدمة كما سيتبين لاحقا.

---

[1] المادة 41 من قانون الخدمة

[2] المادة 89 من نظام العاملين في القطاع العام المصري

[3] المادة 86 من نظام العاملين المدني المصري

[4] الفقرة ج من المادة 75 من قانون الخدمة

[5] المادة 76 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

مع التنويه أن أياً من نظام الخدمة المدنية الأردني أو نظام العاملين المصري لم يتطرق إلى هذه العقوبة ويرى الدكتور عدنان عمرو إن الإنذار بالفصل لا يشكل عقوبة إذ يبقى مجرد إنذار ولا يرقى إلى أي من مستوى العقوبات الأخرى عدا الثلاث الأولى [1].

9- **الإحالة إلى المعاش وعقوبة الفصل من الخدمة:** أي إنهاء العلاقة والرابطة التي تربط هذا المحال عن وظيفته وقطع كل صلة بهذه الوظيفة. تعددت تسميات هذه العقوبة فبعض القوانين يسميها الاستغناء عن الخدمة[2].

أما نظام العاملين المصري فافرد لكل من الإحالة على المعاش كعقوبة منفصلة للخدمة كعقوبة ثانية ويرى الدكتور البنداري إن كل من عقوبة الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة والعزل مصطلحات متماثلة من حيث المضمون أو الأثر وان اختلفت التسمية[3].

وعندما نص المشرع على هاتين العقوبتين لم يوضح ما إذا كان من حق هذا الموظف المفصول أو المحال إلى المعاش أن يحتفظ براتبه التقاعدي كما لم ينص على الحرمان منها وبما إن العقوبات تفسر في أضيق المعاني فان هذا المحال أو المفصول يحتفظ بما لديه من حقوق مالية من الإدارة. مع التنويه إن هاتين العقوبتين من العقوبات الثلاث فقط التي يمكن إن توقع على موظفي الفئة العليا[4].

كما إن عقوبة الفصل من الخدمة مرتبطة ايضا بتقدير تقييم الأداء للموظف حيث انه إذا قدم في الموظف 3 تقارير بدرجة ضعيف يتعين على لجنة مختصة النظر في فصله[5] وهذه اللجنة تتكون من قبل الدائرة المختصة للتنسيق مع ديوان الموظفين[6].

---

[1] عمرو، عدنان. **شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني**، مرجع سابق ص61

[2] المادة 132 من نظام الخدمة الأردني

[3] البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدوبة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، مرجع سابق ص456

[4] المادة 70 من قانون الخدمة

[5] المادة 42 من قانون الخدمة

[6] المادة 41 من قانون الخدمة

وهناك نوعان من الفصل من الخدمة أولهما الفصل بالطريق التأديبي والثاني الفصل بغير الطريق التأديبي فالفصل التأديبي يدخل في باب الجزاءات المنصوص عليها قانونا وليس كذلك الفصل غير التأديبي وأن الفصل التأديبي يتطلب ثبوت وقائع معينة محددة وهو ما لا يتطلبه الفصل بغير الطريق التأديبي الذي يكفي فيه وجود أسباب لدى الإدارة تبرره، ما دام لم يثبت أنها انحرفت به إلى غير الصالح العام[1].

الخصائص العامة للعقوبات التأديبية الواردة في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني

1- لم ترتب حسب خطورة الإجراء التأديبي إذ جعل المشرع عقوبة تخفيض الدرجة أقصى من الوقف عن العمل والذي يتخذ عامة كتمهيد لعقوبة الفصل[2].

2- فرق ما بين العقوبات المفروضة على فئات الموظفين جميعا وموظفي الفئة العليا حيث قرر لها ثلاث عقوبات منها عقوبة اللوم غير المطروحة في قائمة العقوبات في المادة 68 التي جاءت عامة وهذا مأخوذ عن المشرع المصري ولا ادري ما حكمة التفرقة كون جميع الموظفين يعملون من اجل المصلحة العامة.

3- وضع عقوبتي الفصل والإحالة على المعاش مع إن لهما نفس المعنى والأثر وكان الأجدى بالمشرع إن يختصرهما في عقوبة واحدة. كما انه وضع الإنذار كعقوبة والإنذار بالفصل كعقوبة أخرى وكان الأجدى بأن يضع عقوبة الإنذار بشكل عام دون تحديد والقرار الإداري يحدد القصد من الإنذار.

4- جاءت بعض العقوبات فضفاضة تحمل معاني عدة وغير محددة بشكل دقيق كعقوبة تخفيض الدرجة فهل يعني ذلك تخفض الدرجة إلى الدرجة السابقة فقط أو يمكن تخفيضها لأكثر من درجة فكيف لو خفضت درجة الموظف الذي ينتمي إلى الدرجة الخامسة وهي أخر الدرجات.

---

[1] المستشار البنداري. عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 341

[2] عمرو، عدنان. **شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني**، مرجع سابق ص61

5- عقوبة واحدة لنفس المخالفة، وهذا من المبادئ العامة وقد نص على ذلك قانون الخدمة المدنية[1]على انه لا يمنع توقيع العقوبة التأديبية من مساءلته جزائيا[2].

6- العقوبة شخصية، من يقوم بالمخالفة هو الذي يجازى بالعقوبة التأديبية، ولا يعفى الموظف من هذه العقوبة استنادا إلى أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا اثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذ لأمر خطي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيه رئيسه له عن المخالفة خطيا[3].

7- لا يحال الموظف إلى التحقيق بسبب مخالفة مضى على اكتشافها أكثر من ستة أشهر[4] وهذه ضمانه استقرار العمل في مؤسسات الدولة وبرأي الباحث أن هذه المدة قصيرة وتؤدي إلى إفلات الكثير من الموظفين من عقوبات تأديبية رادعة لهم عن الإتيان بمثل هذه المخالفات مرة أخرى. لكن هذه المدة تنقطع بأي إجراء من إجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة وتسري المدة من جديد كما انه إذا تعدد المتهمون في المخالفة التأديبية فان انقطاع المدة لأحدهم تنقطع بالنسبة للباقين[5].

8- لا يمنع إيقاع العقوبة الجزائية على الموظف من معاقبته تأديبا أو العكس، وقد نصت المادة 95 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على ذلك حيث نصت " لا يمنع توقيع العقوبة المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية من مساءلة الموظف جزائيا أو العكس، ويجوز النظر في مجازاة الموظف تأديبيا على الرغم من براءته جزائيا" وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا حيث قضت " أن تبرئة الموظف من التهمة الجزائية إمام المحكمة لا تحول بحكم الضرورة دون اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه عن تهم ناشئة عن الجرم"[6].

---

[1] الفقرة الثالثة من المادة 69من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[2] المادة 95من الائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

[3] المادة 74 من قانون الخدمة المدنية.

[4] المادة 73 من فانون الخدمة المدنية.

[5] المادة 93 من الائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[6] قرارها رقم 32لعام 1965،مجلة المحامين العدد10لسنة 1965،ص1295.

المطلب الثاني: السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبات التأديبية

سيتناول الباحث في هذا المطلب تعريفا لهذه السلطة التقديرية ورقابة القضاء عليها.

أولا: مفهوم السلطة التقديرية

تتلخص السلطات الممنوحة للإدارة إلى سلطتين الأولى تسمى مقيدة وهي عندما يفرض المشرع عليها بطريقة آمرة وعلى سبيل الإلزام الطريقة والإجراء الواجب الإقدام عليه واتخاذه دون أن يكون لها حرية تقدير التصرف، وان يحدد له الأوضاع التي يجب عليه إن يخضع لها للوصول إلى هذا الهدف، فإذا سلك المشرع هذا الطريق، فانه يملي مقدما على رجل الإدارة فحوى القرار الذي يجب عليه اتخاذه وتسمى سلطاته أو اختصاصاته محددة أو مقيدة والثاني إذا ترك المشرع للإدارة قدرا من الحرية للتصرف تستعمله وفقا للظروف دون معقب عليها وتترخص في ذلك حيث يكون لها الكلمة الأخيرة دون منازع[1].

والسلطة التقديرية تعني إن تتمتع الإدارة بحرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه أو حق اختيار التعرف الذي تراه ملائما لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل[2].

ويعرفها البعض الأخر بأنها " هي تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة كل من الإفراد والقضاء لتختار وقت تدخلها ووسيلة هذا التدخل وتقدير خطورة بعض الحالات وفي حدود الصالح العام"[3].

هذه بعض التعريفات الفقهية للسلطة التقديرية أما التعريف القضائي فها هي محكمة العدل العليا الأردنية تعرفها " السلطة التقديرية تعني إن يكون للإدارة سلطة اتخاذ الموقف الذي تراه مناسبا عند تحقق الحالة التي هدف إليها القانون "[4]. من هنا يتضح إن سلطة الإدارة تكون

---

[1] الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، د.ط، دار الفكر العرب ، القاهرة 2006 ص27

[2] الشيخلي، عبد القادر. **القانون الإداري**، د.ط، دار بغدادي للنشر والتوزيع، عمان 1994 ص227

[3] حلمي، محمود. **القضاء الإداري**، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للطباعة والنشر، 1984 ص19

[4] قرار رقم 59 \67 ص1072 مجلة نقابة المحامين ، العدد 10 سنة1995

مقيدة إذا فرض عليها المشرع بطريقة آمرة على سبيل الإلزام بالهدف الذي تسعى إلى تحقيقه مع وجوه العمل على نحو معين تكفل ببيان أوضاعه من اجل الوصول إلى هذا الهدف وبناءا على ذلك لا يجوز للإدارة والحالة هذه إن تمتنع وان تعمل على خلاف ما بينه القانون من أوضاع معينة لمباشرة هذا العمل وإلا عد تصرف الإدارة باطلا لمخالفته للقانون [1] وأما إذا ترك المشرع الخيار للإدارة في إن تتخذ القرار من عدم اتخاذه حسب ما ترتئيه وفقا لظروف وبما يتناسب مع كل حالة على حدة وهنا نكون أمام سلطة تقديرية للإدارة.

وأما عن مبررات السلطة التقديرية فقد لخصها الدكتور عبد الغني بسيوني بان الصالح العام وحسن سير العمل الإداري يتطلب منح الإدارة قدرا من الحرية في اتخاذ التصرف أو عدم اتخاذه أو تحديد الوقت المناسب وهذا هو الحد الأدنى من السلطة التقديرية[2].

وللسلطة التقديرية حدود حددها الدكتور عبد القادر الشيخلي بخمسة حدود هي:

1- من حيث الاختصاص لا تملك الإدارة سلطة تقديرية بشأنه فعيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام.

2- تتقيد الإدارة باحترام الأشكال والإجراءات الجوهرية التي يحددها القانون وبعكسه فان قرارها يكون مشوبا بعيب الشكل والإجراءات

3- إذا صدر القرار دون سبب المشروع أي عدم توافر حالة واقعية أو قانونية تبرر اتخاذ القرار فالقرار يكون مشوبا بعيب انعدام السبب.

4- موضوع القرار أو فحواه ويشكل ركن المحل في القرار الإداري فيجب إن يكون ممكناً من الناحية القانونية أو الواقعية أو يكون جائزاً تحقيقه قانونا ويكون اثر القرار مطابقا للقانون من حيث النص والتفسير والتطبيق وإلا أصبح القرار مشوبا بعيب المحل.

---

[1] خليل، محسن. **القضاء الإداري اللبناني**، د.ط ، دار النهضة العربية ، بيروت 1982 ص137

[2] بسيوني، عبد الغني. **القانون الإداري**، د.ط، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1991 ص628

5- هدف القرار المصلحة العامة أما إذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية بعيدة عن ذلك فيكون قرارها مشوبا بعيب إساءة السلطة فإذا لم يحدد المشرع هدف الإدارة في مجال معين فيجب إن يكون هدفها نابعا من المصلحة العامة[1].

من الواضح إن هذه القيود على السلطة التقديرية تشمل جميع أركان القانون الإداري وهي ركن السبب والشكل والاختصاص والمحل والغاية ويقول الدكتور الطماوي إن ليس للإدارة أي حرية بالنسبة لركني الشكل والاختصاص وما عداها من أركان تكون للإدارة سلطة تقديرية في حدود كما ورد سابقا[2].

ثانيا: تنفيذ العقوبات التأديبية ومحوها

لتنفيذ العقوبات التأديبية أثران أولهما مالي والآخر وظيفي.

1-الأثر المالي للعقوبة التأديبية

تنحصر العقوبات المالية الجائز تنفيذها وفق قانون الخدمة المدنية فيما يلي:

أ- الخصم من الراتب بما لا يزيد عن راتب 15 يوماً.

والمقصود به اقتطاع جزء من الأجر الذي يتقاضاه الموظف،وقد قيد المشرع سلطة الإدارة في توقيع هذه العقوبة بان لا يزيد الخصم عن 15 يوماً، وإن لم يحدد المشرع جواز هذا الخصم في السنة أو طيلة فترة الوظيفة لهذا الموظف، وكان الأحرى به تحديد ذلك، كما أن المشرع لم يحدد الحد الأدنى للخصم لهذا فقد ذهب الدكتور عبد الوهاب البنداري إلى انه يجوز خصم يوم واحد كما يجوز خصم بعض اليوم كنصفه مثلا وحسب تقدير الجهة المختصة. ويكون الخصم من الراتب على أساس مرتب العامل وقت صدور هذا القرار، دون المرتب الذي

---

[1] الشيخلي، عبد القادر. **القانون الإداري**، مرجع سابق ص 228،229

[2] الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق ص52 وما بعدها

يتقاضاه وقت وقوع المخالفة وذلك لان المشرع لو أراد أن يكون الخصم من المرتب وقت وقوع المخالفة لنص على ذلك[1].

ب- الحرمان من العلاوة الدورية أو تأجيلها مدة لا تزيد عن ستة أشهر.

وحتى لا تتعمد جهة الإدارة إطالة مدة هذا التأجيل فقد قيدها المشرع بمدة 6 أشهر يتم احتسابها من تاريخ توقيع عقوبة تأجيل العلاوة الدورية.

ج- الوقف عن العمل مدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الراتب.

وقد قرن المشرع هذا الوقف بخصم نصف الراتب طوال مدة الوقف، اعتبارا منه للجانب الإنساني، وحتى يستطيع العامل الموقوف عن العمل الإنفاق على نفسه وعلى أسرته من راتبه الذب قد يكون مصدر دخله الوحيد[2]. والمقصود هنا الوقف الجزائي وليس الوقف عن العمل الاحتياطي.

2- الأثر الوظيفي للعقوبة

تؤدي بعض العقوبات التأديبية تأثيراً كبيراً على المستقبل الوظيفي للموظف وهذا هو الأثر الأدبي أو المعنوي للعقوبة التأديبية وتهدف إلى تنبيه الموظف ليلتزم بالنهج السليم، والسلوك المستقيم في أداء واجبات وظيفته، ومن هذه العقوبات التنبيه والإنذار والحرمان من الترقية.

وهنا يثار سؤال حول الجهة المختصة بتنفيذ الجزاء إذا كان الموظف تابعا لجهة أخرى غير التي وقعت الجزاء؟

تجيب على هذا التساؤل المادة 87 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية والتي تنص على أن الجهة المندوب أو المعار إليها الموظف مختصة بالتحقيق معه وتأديبه. على أن

---

[1] د. البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة**، مرجع سابق، ص418.

[2] د. خليفة، عبد العزيز.**المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص85.

يتم ذلك في إطار النظام التأديبي الذي يخضع له سائر العاملين المدنيين بالدولة. وذلك في حالة تولي الجهة المنتدب إليها الموظف تأديبه[1]. وهناك فتوى لدائرة الإفتاء القانوني المصرية تقول أن تنفيذ الجزاء، بعد صدوره من الجهة التي وقعت بها المخالفة منوط بالجهة التي يتبعها العامل وقت تنفيذ هذا الجزاء ولو كانت تبعيته لهذه الجهة الأخيرة قد تم بطريق النقل إليها[2].

وأخيرا فان تنفيذ الجزاء التأديبي واجب حتى لو طعن فيه إداريا أو قضائيا حيث قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة العدل العليا وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه وإنما أجازت للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ هذا القرار مؤقتا إذا رأت أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها فإننا نجد وفق وقائع الدعوى وما قدم فيها من بينات أولية أن هذا لا ينطبق على القرار المذكور ونقرر بالتالي رد الطلب"[3].

ثانيا محو العقوبات التأديبية

سيتناول الباحث في هذا الموضوع شروط محو العقوبة التأديبية و من هي السلطة المختصة بمحو العقوبة التأديبية وأخيراً آثار محو العقوبة التأديبية.

يقصد بمحو العقوبة التأديبية إزالة ما ترتبه من اثأر بالنسبة للمستقبل، بحيث تعتبر كان لم تكن من تاريخ صدور القرار الصادر بالمحو[4]. ولمحو العقوبة التأديبية عدة شروط منها الشرط الزمني والشرط السلوكي (الوظيفي).

1- شروط محو العقوبة التأديبية

أ- الشرط الزمني

1- تمحى عقوبة التنبيه أو اللوم أو الإنذار أو الخصم من الراتب مدة لا تتجاوز خمسة أيام بعد 6 اشهر من إيقاع هذه العقوبة التأديبية.

---

[1] د.الشيخلي، عصمت. **الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي**، مرجع سابق، ص34.

[2] فتوى، ملف، 6\1\929، سجل2083، لسنة 1970، في ديسمبر سنة 1970.

[3] قرار محكمة العدل العليا، رام الله، رقم 44\96، بتاريخ 24\11\1996.

[4] د.مهنا، محمد فؤاد. **مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية**، د.ط، د.د، القاهرة 1973، ص473.

2- تمحى عقوبة الخصم من الأجر مدة تزيد على خمسة أيام أو تأجيل العلاوة أو الحرمان منها بعد سنة من إيقاع العقوبة.

3- وما عدا العقوبات سابقة الذكر فان العقوبات الأخرى تمحى بعد سنتين من إيقاعها على الموظف مع استثناء كل من عقوبتي الفصل من الخدمة والإحالة على المعاش.[1]

ب- الشرط السلوكي

حيث لا يكفي شرط الزمن لمحو العقوبة، وذلك لان الهدف من هذه العقوبات هو دفع الموظف إلى أن يصلح من شان نفسه وبالتالي يكون محو هذه العقوبة مكافأة له على نجاحه في ذلك وبالتالي تمحى العقوبة إذا تبين للجهة المسؤولة عن محو العقوبات – والتي سيأتي الباحث على ذكرها لاحقا- أن سلوك الموظف وعمله منذ توقيع العقوبة مرضٍ[2]. ويتم التأكد من حسن سلوك الموظف المؤهل لإصدار قرار محو العقوبة من خلال تقييم رؤسائه خلال طيلة المدة السابقة للمحو[3]. ومن واقع كفاية أدائه السنوي وملف خدمته[4].

2- السلطة المختصة بإصدار قرار محو العقوبة

تختلف تلك السلطة باختلاف المستوى الوظيفي الذي يشغله الموظف فإذا كان الموظف العام من شاغلي الوظائف الإدارية العليا أي من الفئة العليا فيتم محو العقوبة الموقعة بعد توافر شروطه من قبل لجنة مشكلة من قبل مجلس الوزراء ويكون قرار اللجنة عبارة عن توصية لمجلس الوزراء الذي بيده القرار النهائي في محو العقوبة عن الموظف من عدمها.[5] أما الموظفون الآخرون فتشكل لجنة من قبل ديوان الموظفين بالتنسيق مع رئيس الدائرة التي يتبعها

---

[1] المادة 75 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[2] الفقرة 3 من المادة 97من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

[3] د. خليفة، عبد العزيز. **المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص89.

[4] الفقرة 2من المادة 75 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[5] الفقرة 4 من المادة 97من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

الموظف وتصدر هذه اللجنة قرارها بأغلبية أراء أعضائها ويكون قرارها نهائياً وليس عبارة عن توصية كما هو الشأن عند محو عقوبات موظفي الفئة العليا[1].

3- آثار العقوبة التأديبية

لمحو العقوبة التأديبية أثران الأول اعتبار العقوبة التأديبية كان لم تكن بالنسبة للمستقبل. والثاني ترفع أوراق العقوبة وكل إشارة لها من ملف خدمة الموظف وتوضع نسخة من العقوبة في ملف الموظف لدى الدائرة التابع لها الموظف ونسخة أخرى لدى ديوان الموظفين[2]. ويقول الدكتور مصطفى عفيفي انه يتعين نشر قرار المحو في النشرات العامة بالجهة التابع لها الموظف، لما في ذلك من رد اعتبار له بين أقرانه[3].

ثالثا: رقابة القضاء على السلطة التقديرية في تأديب الموظف العام

تتضح السلطة التقديرية في هذا المجال من عدة جوانب أولها إن القانون لم يوضح لكل مخالفة عقوبة تأديبية معينة كما انه لم يحدد ما هي المخالفات التي قد تقع من الموظف العام كما مر سابقا كما تتضح أيضا السلطة التقديرية عندما تقدم لجان التحقيق توصياتها إلى رئيس الدائرة الحكومية بشان فرض عقوبة ويكون للرئيس الخيار بالأخذ بقراراتها من عدمه[4].

والأصل إن القضاء الإداري لا يراقب استخدام الإدارة لسلطتها التقديرية ما دام قرارها في حدود القانون[5].

وأما عن رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبات التأديبية عدم فرضها واختيار العقوبة بعينها للمخالفة التأديبية فهذا يستلزم تعريف السلطة التقديرية للجهات

---

[1] الفقرة 3 من المادة 97من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[2] المادة 76منقانون الخدمة المدنية.

[3] د.عفيفي، مصطفى. **فلسفة العقوبة التأديبية**، مرجع سابق،ص415.

[4] المادة 91 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[5] الحلو، ماجد راغب. **القضاء الإداري**، د.ط، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2005 ، ص. 59 وأنظر في هذا الشأن الدكتور بطيخ، رمضان. **الرقابة على أداء الجهاز الإداري**، مرجع سابق

الإدارية في تأديب الموظف العام، وما هي النصوص الواردة في القوانين التي تمنح محكمة العدل سلطة مراقبة قرارات الهيئات الإدارية بخصوص العقوبات التأديبية.

1- السلطة التقديرية للإدارة في فرض العقوبات التأديبية

تتخذ الإدارة في ممارسة سلطاتها سبيلين. أولهما: تمارسه مجبرة عندما يحدد لها المشرع شروط ممارسة الاختصاص ويرسم لها حدوداً لا يجوز تجاوزها ويجبرها على التدخل في حال توفر تلك الشروط وهنا تسمى بالسلطة المقيدة للإدارة.

وأما السبيل الثاني فهو السلطة التقديرية " وهي تلك الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة كل من الإفراد والقضاء لتختار- في حدود الصالح العام- وقت تدخلها ووسيلة هذا التدخل بين عدة حلول كلها مشروع[1]". ويقول الدكتور عبد القادر الشيخلي بان السلطة التقديرية تمارسها الإدارة عندما يكون لها حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه أو حق اختيار التصرف الذي تراه ملائما لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل[2] ويقول الدكتور الطماوي بان السلطة التقديرية عندما يترك المشرع للإدارة قدرا من الحرية في التصرف تستعمله وفقا للظروف دون معقب عليها ويتلخص في ذلك بحيث يكون لها الكلمة الأخيرة دون منازع، وأوضح مثال لهذه السلطة ما تتمتع به الإدارة من حرية في تقدير العقوبة التي توقعها على الموظف فيما يثبت ارتكابه لجريمة تأديبية[3].

وبالتالي فليس على سلطة الإدارة أية قيود بالنسبة لتقدير العقوبة على المخالفة التأديبية فهل يكون لها سلطة تقديرية أيضا في فرض العقوبة من عدمها؟ في حالة صدور مخالفة تأديبية عن موظف وهل يمكن للإدارة إن تسامح موظفاً في حالة قيامة بمخالفات تأديبية، لم يتطرق قانون الخدمة المدنية الفلسطيني للإجابة على هذا السؤال فها هو المشرع في قانون الخدمة

---

[1] حلمي، محمود. **القضاء الإداري**، الطبعة الثالثة، دار الثقافة للطباعة والنشر، القاهرة 1984 ص19

[2] الشيخلي، عبد القادر. **القانون الإداري**، د.ط، دار ومكتبة بغدادي للنشر والتوزيع، عمان 1954 ص227

[3] الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مقارنة، د.ط دار الفكر العربي 1957 ص21-22

المدنية يقول " إذا ثبت ارتكاب الموظف لمخالفة.......... فتوقع عليه إحدى العقوبات التالية........"[1].

أما في اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة فهي تعطي الخيار لرئيس الدائرة بتوقيع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر على موظفي الفئة الأولى فما دون[2]. وأما عن العقوبات الأخرى التي تحتاج إلى لجنة تحقيق قبل إصدارها فلم يحدد المشرع في أي من عبارات النصوص التي تناولت هذا الموضوع أي عبارة تفيد الاختيار وإنما نصت " تصدر الجهة المختصة بتشكيل لجنة تحقيق القرار المناسب على ضوء توصيات لجنة التحقيق"[3]. كما إن موظفي الفئة العليا والذين تتولى التحقيق معهم لجنة مشكلة من قبل مجلس الوزراء لم ينص القانون على الخيار لمجلس الوزراء في إحالة ثبوت المخالفة من إيقاع العقوبة من عدمها من الملاحظ في هذه النصوص.

أ- أنها منحت الخيار بالنص الصريح للرئيس الإداري بإيقاع عقوبتي التنبيه أو لفت النظر.

ب- أنها لم تنص صراحة على الخيار بتوقيع العقوبة من عدمه إذا ثبتت المخالفة بالنسبة لتوقيع العقوبات الأخرى المنصوص عليها عدا عقوبتي التنبيه ولفت النظر.

ج- أنها لم تنص صراحة على هذا الخيار لمعاقبة موظفي الفئة العليا.

المشرع المصري نص في المادة (78) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 "على كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شانه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبيا"...، النص هنا إلزامي على الإدارة ولا تملك سلطة تقديرية وإنما مقيدة بمجازاته.

وإنما الحرية وردت في اختيار العقوبات فقط وهي على سبيل المثال المادة (82/أ) تنص: " لشاغلي الوظائف العليا كل في حدود اختصاصه حفظ التحقيق أو توقيع جزاء الإنذار أو

---

[1] المادة 68 من قانون الخدمة

[2] المادة 86 من اللائحة التنفيذية

[3] الفقرة الثالثة من المادة 91 من اللائحة التنفيذية

الخصم بما لا يجاوز 30 يوم هنا منح هذه الفئة مجموعة من العقوبات تختار بينها". (سلطة تقديرية في اختيار العقوبة).

وذلك خلافا للمشرع المصري الذي منح شاغلي الوظائف العليا توقيع جزاء الإنذار أو الخصم من المرتب بما لا يتجاوز 30 يوماً في السنة وحفظ التحقيق أو إيقاع العقوبة في حالة ثبوت المخالفة[1] كما إن المشرع المصري منح للوزير والمحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة توقيع الجزاءات المنصوص عليها في المادة 80 من قانون العاملين المدنيين كما لهم حفظ التحقيق أو إلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله الصادر من قبلهم أو من غيرهم من الرؤساء الإداريين[2].

يتضح إن المشرع المصري كان أكثر توفيقا من المشرع الفلسطيني بان نص صراحة على خيار توقيع العقوبة في حال ثبوت المخالفة من جهة، كما إن المشرع المصري نص صراحة على صلاحية كل من الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس الإدارة بإلغاء القرار الصادر بتوقيع الجزاء أو تعديله وهذا ما لم يتطرق له المشرع الفلسطيني صراحة وان كان معظم الفقهاء يتفقون بصلاحية الرئيس الإداري في تعديل قرارات مرؤوسيه أو إلغائها بحكم السلطة الرئاسية[3].

كما إن قرارات لجان التحقيق هي عبارة عن توصيات يمكن الأخذ بها من عدمه من قبل صالح اتخاذ القرار التأديبي النهائي.

وتتمثل السلطة التقديرية للإدارة بان لها سلطة اختيار العقوبة التي تراها مناسبة للمخالفة التأديبية حيث كما مر سابقاً إن المشرع الإداري لم يحدد المخالفات التأديبية وبالتالي لم يحدد لكل مخالفة العقوبة المناسبة لها.

---

[1] الفقرة أ من المادة 82 من قانون العاملين المدنيين المصري

[2] الفقرة ج ود المادة 82 من قانون العاملين المدنيين المصري

[3] الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 223

ومن هنا سينتقل الباحث إلى سلطة المحكمة الإدارية على سلطة الإدارة التقديرية وذلك من خلال نصوص القوانين التي تتناول ذلك.

2- سلطة القضاء الإداري في الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في تأديب الموظف العام

لا يوجد قانون خاص بمحكمة العدل العليا الفلسطينية كما هو الحال في اغلب الدول العربية وإنما جاءت النصوص التي تعالج اختصاصات وتشكيل هذه المحكمة متفرقة ما بين قانون السلطة القضائية وقانون تشكيل المحاكم وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية. وسيتطرق الباحث إلى تلك النصوص التي تناولت اختصاصات محكمة العدل العليا بخصوص موضوع تأديب الموظف العام، وسأستثني من نصوص قانون السلطة القضائية وهي خاصة فقط بكيفية تشكيل المحكمة. أما قانون تشكيل المحاكم [1]فقد نصت مادته 33 في فقرتها الرابعة على اختصاص المحكمة بالنظر في عدة طعون والمهم في هذا المجال هي تلك المنازعات المتعلقة بالوظيفة العامة من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة على المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل وسائر ما يتعلق بإعمال الوظيفة شريطة إن يكون سبب الطعن متعلقاً بواحدة أو أكثر من الأسباب التالية:

أ- الاختصاص.

ب- وجود عيب في الشكل.

ت-مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها.

ث- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون[2].

وقبل إن يتطرق الباحث إلى تلك النصوص الخاصة باختصاص محكمة العدل كما وردت في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية يريد الباحث إن يعلق على ما ورد في الفقرة

[1] قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) سنة 2001

[2] المادة 34 من قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني

الرابعة من المادة 33 المذكورة سابقا حيث إن المشرع في الفقرة تناول الاستيداع [1]كسبب لأسباب الطعن به أمام محكمة العدل العليا مع إن الاستيداع لم ينص عليها في قانون الخدمة المدنية كعقوبة ولم يأتِ قانون الخدمة المدنية الفلسطيني على ذكرها بتاتا. و حيث يعتبر إجراء الاستيداع نوعاً من أنواع الفصل من الخدمة يترتب عليه قطع صلة الموظف بالخدمة المدنية، وذلك بوضعه في نظام خاص يبقيه احتياطيا لاحتمال الحاجة إلى خدمته وذلك بشروط محددة كشرط بقائه في الخدمة مدة معينة، و يتقاضى خلال مدة الاستيداع راتباً معيناً[2].

وأما عن قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني[3]. وما نص عليه بخصوص اختصاص محكمة العدل بالنسبة للقرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة فلم يتناول هذا القانون أي اختصاص وجميع المواد التي تحدثت عن محكمة العدل تتناول أصول المحاكمات المتبعة أمام المحكمة ولا يدري هذا الباحث سبب هذا الفراغ القانوني وهذا بعكس الأردن الذي لديه قانون خاص بمحكمة العدل العليا[4] الذي تناول كل عقوبة تأديبية واختصاص محكمة العدل العليا فها هي عقوبة الوقف عن العمل نص القانون على اختصاص محكمة العدل العليا بالنظر في طلبات الموظفين العموميين المتعلقة بمنازعات القرارات الإدارية النهائية في إيقافهم عن العمل [5] وكذلك بالنسبة لكل عقوبة على حده. ويا حبذا لو إن المشرع الفلسطيني سار على منوال القوانين العربية الأخرى التي أفردت لمحكمة العدل العليا قانوناً خاصاً بها مستقلاً يحدد كيفية تشكيلها والإجراءات التي تتبع إمامها واختصاصاتها ليسهل على الباحثين والقانونيين بشكل عام معرفة ودراسة ورد بها وخاصة فيما يتعلق بأمور المخالفات والعقوبات التأديبية.

---

[1] الإحالة على الاستيداع نوع من الفصل من الخدمة يترتب عليه قطع صلة الموظف بالخدمة المدنية ووضعه في ظل نظام خاص يبقى فيه احتياطا لاحتمال الحاجة إلى خدمته

[2] د.عمرو، عدنان. **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**، مرجع سابق ص 296

[3] قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) سنة 2001

[4] قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (12) لسنة 1992

[5] المادة 9 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية

المبحث الثالث

الأشخاص الخاضعين للتأديب وضمانات تحقيق العدالة

سيتطرق الباحث في هذا المبحث إلى مطلبين الأول يتحدث عن الموظفين العموميين الذين يخضعون للتأديب في قانون الخدمة المدنية، والمطلب الثاني سيتناول ضمانات تحقيق العدالة لمن يتعرض من هؤلاء الموظفين للتحقيق على اثر مخالفة تأديبية حسب ما ينص عليه قانون الخدمة المدنية.

المطلب الأول: الموظفون العموميون الخاضعون في تأديبهم لسلطة الإدارة

عرف الباحث فيما مضى من هذه الرسالة الموظف العام[1]. وسيتناول الباحث في هذا المطلب من هم الموظفون العموميون الذين أجاز القانون تأديبهم من قبل الإدارة مقتصرا على الموظفين العموميين المدنيين وعلى ما نص قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية بخصوص هؤلاء الموظفون.

تناول الفصل الأول من الباب الثاني من قانون الخدمة المدنية تصنيف الوظائف الحكومية وفئات الموظفين وجاءت التصنيفات على النحو التالي مبتدءا بالفئة الخاصة، الفئة العليا، الفئة الأولى و الفئة الثانية و الفئة الثالثة و الفئة الرابعة و الفئة الخامسة وميز القانون كما أشير في هذا البحث بين الإجراءات والعقوبات التي تفرد على الفئة الخاصة والفئة العليا من جهة و بين باقي فئات الموظفين من جهة أخرى. كما أن القانون استثنى الوزراء من هذا التصنيف والتقسيم وقد استند المشرع في هذا التقسيم المؤهل العلمي لتصنيف درجات الموظفين الذي يختلف من خلاله طبيعة المهام المسندة لكل موظف والراتب الممنوح له باستثناء الوزراء والفئة الخاصة.

---

[1] أنظر في هذا الشأن الدكتور غازي، هيثم. **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا عليه**، مرجع سابق، ص4-7، والدكتور العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص 20-26

تصنيفات الموظفين

أولا: الفئة الخاصة وتشمل رؤساء الدوائر الحكومية الذين يعينون بدرجة وزير[1]

كما هو الشأن بالنسبة لرئيس هيئة الرقابة العامة ويتقاضى هؤلاء مرتباً ثابتاً كما هو الشأن بالنسبة للوزراء حيث لا فرق بين وزير قديم وحديث ولا ينظر إلى مؤهلاتهم العلمية أو ندرة تخصص أي منهم ويعين هؤلاء من رئيس السلطة ومصادقة المجلس التشريعي[2].

ثانيا: الفئة العليا

وتشمل الوظائف التخطيطية والإشرافية العليا وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة الإشراف على تنفيذ أهداف الدوائر الحكومية في المجالات التخصصية المختلفة ووضع الخطط والبرامج واتخاذ القرارات والإجراءات في تنفيذها ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة ويتم تعيين الوكلاء والوكلاء المساعدين ورؤساء الدوائر والمديرين العامين من موظفي هذه الفئة أو ما يعادله[3] ويتم تعيين من ينتمون لهذه الفئة بقرار من رئيس السلطة الوطنية بناءاً على تنسيب مجلس الوزراء[4]. ويجوز نقل موظفي الفئة الأولى بالترقية إلى الفئة العليا عند استيفائهم شروطاً محددة[5]. وقد حدد الجدول رقم 1 الملحق بقانون الخدمة سلم الرواتب لفئات الموظفين فقد قسم الفئة العليا إلى أربعة أقسام يبدأ الراتب الأساسي بالقسم الأول ب 4020 شيقل وينتهي بالقسم الرابع ب 3220 شيقل.

وكما مر سابقا فان موظفي الفئة العليا لا توقع عليهم إلا إحدى العقوبات التأديبية التالية: اللوم، الإحالة إلى المعاش، الفصل من الخدمة وتكون إحالتهم إلى التحقيق وتكوين لجنة تحقيق مختلفة عن كيفية إحالة فئات الموظفين الأخرى.

---

[1] الوزير كل وزير أدى اليمين الدستورية ومنح الثقة من المجلس التشريعي ولغايات هذا القانون تشمل كلمة وزير الوزير فيما يختص بوزارته والدائرة المرتبطة به نقلا عن المادة 1 من قانون الخدمة المدنية

[2] عمرو، عدنان. **شرح قانون الخدمة المدنية**، مرجع سابق ص30

[3] المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية

[4] المادة 16 من قانون الخدمة المدنية

[5] المادة 111 من قانون الخدمة المدنية

ثالثا: الفئة الأولى

تشمل من يعين بوظيفة مدير أو مستشار ممن يمتلكون مهارات إدارية أو قانونية ويشترط فيهم توفر المؤهلات العلمية والخبرات العملية المطلوبة[1]. ويجوز نقل موظفي الفئة الثانية بالترقية إلى موظفي الفئة الأولى[2]. ويعين موظفو هذه الفئة بقرار من رئيس الدائرة المختص[3]. وتقسم هذه الفئة إلى ثلاثة أقسام يكون الراتب الأساسي للقسم الأول 2970 شيقل وللقسم الثالث 2470 شيقل كما إن الحد الأدنى من البقاء على الدرجة هو ست سنوات[4].

رابعا: الفئة الثانية

وتشمل الوظائف التخصصية في مختلف المجالات وتكون مسؤوليات موظفي هذه الفئة القيام بالإعمال التخصصية في المهن الطبية والهندسة والإدارة والقانون والمال والأمور المحاسبية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية وغيرها وتضم هذه الفئة موظفي الدوائر الحكومية التي تتطلب مهارات تخصصية محددة. ويتم اختيار من يمتلكون مهارات إدارية وقيادية من بين موظفي هذه الفئة أو ما يعادلها لشغل الوظائف الإدارية والإشرافية الوسطى كرؤساء الأقسام وأقسام الشعب والوحدات[5]. ويعين موظفي هذه الفئة من قبل رئيس الدائرة المختص وتعتبر السنة الأولى من عمل الموظف الذي يتم اختياره لشغل وظيفة شاغرة من خارج الخدمة فترة تجربة وتتم ترقية موظفي هذه الفئة بقرار من رئيس الدائرة المختص حسب تقييم الأداء وحسب الحد الأدنى لبقائه في الخدمة[6]. كما وتقسم هذه الفئة إلى خمسة أقسام والحد الأدنى البقاء في كل قسم 5 سنوات ويبدأ الراتب الأساسي بالقسم الأول من هذه الفئة ب 2220 شيقل والراتب الأساسي لموظفي القسم الخامس من هذه الفئة 1700 شيقل[7].

---

[1] المادة التاسعة من قانون الخدمة

[2] المادة 11من قانون الخدمة المدنية

[3] المادة 18 من قانون الخدمة المدنية

[4] الجدول رقم 1 الملحق بقانون الخدمة المدنية حول فئات الوظائف وسلم الرواتب

[5] المادة التاسعة من قانون الخدمة

[6] المواد 18 ، 30 ، 46 من قانون الخدمة

[7] جدول رقم 1 بشأن فئات موظفين وسلم الرواتب

خامسا: الفئة الثالثة

وتشمل الوظائف الكتابية وأعمال السكرتير يا من طباعة وحفظ وثائق وغيرها[1]. ويعين موظفي هذه الفئة بقرار من رئيس الدائرة المختص. وتكون السنة الأولى لموظفي هذه الفئة من خارج الخدمة فترة تجربة ويشترط لترقية الموظفين حصول الموظف على تقدير جيد فما فوق لأخر 3 سنوات[2]. وتنقسم هذه الفئة إلى قسمين ويكون الراتب الأساس للقسم الأول 1570 شيقل ويكون الحد الأدنى بالبقاء على الدرجة 5 سنوات[3]. ويجوز نقل موظفي الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية لكل من يحصل على الشهادة الجامعية الأولى على إن تكون الشهادة في مجال العمل[4].

سادسا: الفئة الرابعة

وتشمل الوظائف الحرفية في مجالات التشغيل والصيانة والحركة والنقل والورش الميكانيكية والكهربائية ومحطات القوى وغيرها.

ويجوز نقل الموظفين من هذه الفئة إلى الفئة الثالثة عند حصوله على الثانوية العامة فما فوق ويتقاضى راتب الدرجة المقدرة لمؤهله أو راتبه الأصلي قبل النقل أيهما أكثر وكما هو الحال بالنسبة للفئات الأولى وحتى الخامسة يعين هؤلاء بقرار من رئيس الدائرة المختص وتعتبر السنة الأولى للموظفين الجدد فترة تجربة[5] وتنقسم هذه الفئة إلى ثلاث أقسام يبدأ الراتب الأساسي الأساسي بالقسم الأول 1410 شيقل كما إن الحد الأدنى للبقاء على الدرجة هو خمس سنوات[6].

---

[1] المادة التاسعة من قانون الخدمة المدنية

[2] المادة 18 ، 30 ، 45 من قانون الخدمة المدنية

[3] الجدول رقم 1 حول فئات الوظائف وسلم الرواتب

[4] المادة 12 من قانون الخدمة

[5] المادة 9 ، 13 ، 18 ، 30 من قانون الخدمة

[6] جدول رقم 1 حول فئات الوظائف وسلم الرواتب

سابعا: الفئة الخامسة

وتشمل وظائف الخدمات كالحراس والسعاة ومن في حكمهم ويجوز نقل الموظفين من هذه الفئة إلى الفئة الثالثة عند حصوله على الثانوية العامة فما فوقها على إن يتقاضى راتبه قبل النقل أو الراتب المقرر للدرجة التي نقل إليها أيها أكثر وتنقسم هذه الفئة إلى خمسة أقسام يكون الراتب الأساسي للقسم الأول 1570 شيقل والحد الأدنى للبقاء على الدرجة خمس سنوات[1].

مع التنويه إن شروط التعيين واحدة بالنسبة لجميع الفئات حيث يشترط للموظف إن يكون فلسطينيا أو عربيا وأكمل السنة الثامنة عشرة من عمره وخاليا من الإمراض والعاهات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بإعمال الوظيفة، وان يكون متمتعا بحقوقه المدنية وغير محكوم عليه من محكمة فلسطينية مختصة بجناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة ما لم يرد إليه اعتباره[2] كما يحظر الجمع بين وظيفتين[3].

ويرى الدكتور عدنان عمرو إن من المهم تفنيد هذه المادة بحيث لا يجوز توظيف العربي غير الفلسطيني إلا إذا كانت هناك معاملة بالمثل مع الفلسطيني كما انه ينادي بان يكون هناك سن معين لا يجوز بعده التوظيف وهو 40 سنة لمن يريد شغل وظيفة حكومية[4].

ويرى الباحث انه من المهم عدم قصر تولي الوظيفة العامة لمن صدرت بحقه عقوبة بسبب جناية أو جنحة مخلة بالشرف من محكمة فلسطينية فقط وإنما من أي محكمة كانت، وذلك حتى لا يتولى تلك الوظائف من هم ليسوا أمينين عليها.

أما عن إجراءات التعيين فهي واحدة بالنسبة للفئات الأولى وحتى الخامسة حيث تشكل بقرار من رئيس الديوان (ديوان الموظفين) بالتنسيق مع الدائرة الحكومية وتكون اللجنة مكونة

---

[1] المادة 9 ، 13 من قانون الخدمة والملحق رقم 1 من شان تصريفات الوظائف وسلم الرواتب.

[2] المادة 24 من قانون الخدمة

[3] المادة 14 من قانون الخدمة

[4] عمرو، عدنان. **شرح قانون الخدمة المدنية**، مرجع سابق، ص25

من ممثلين عن الديوان والدائرة الحكومية المختصة [1]. أما الفئة الخاصة والعليا فقد سبق وأوضح الباحث كيفية تعيينهم.

والملاحظة الثانية إن النقل من درجة إلى أخرى جوازي وهذا ليس مبرراً حيث يرى الباحث أنه يجب بكل من يستوفي شروط الدرجة الأعلى نقله عليها وان لا تكون هناك سلطة تقديرية للإدارة في ذلك وكما لا يرى الباحث سبباً لاختصار الترقية للفئتين الثانية والثالثة حسب الأقدمية والأداء وعدم شمول ذلك لجميع الفئات [2]والملاحظة الأخيرة في هذه الفئات إن فترة التجربة للموظف استثنت وظائف الفئة الأولى ولم يأتِ المشرع على استثناء وظائف الفئة الخاصة والعليا وفي رأي الباحث إن المشرع لم يكن موفقاً في ذلك حيث إن وظائف الفئة الأولى يجب إن تشملها فترة التجربة شأنها شأن الفئات التي تأتي بعدها حيث إن تعيين موظفين لهذه الفئات يأخذ نفس الإجراء وكان الأجدر بالمشرع استثناء وظائف الفئة العليا والخاصة حيث إجراءات تعيينهم تختلف عن فئات الوظائف الأخرى بالإضافة إلى أن موقعهم حساس في سلم الوظائف ولا يجب خضوعهم إلى فترة تجربة ومن لم يكن على قدر المسؤولية يجب تنحيته جانبا وذلك إذا عرفنا إن إجراءات إنهاء فترة التجربة من قبل الإدارة ليست سهلة ويوجب القانون إنهاءها عندما يرتكب الشخص في فترة التجربة مخالفة تأديبية تستدعي عقوبة إنهاء الخدمة[3].

المطلب الثاني ضمانات تحقيق العدالة في الإجراءات والقرارات التأديبية في قانون الخدمة المدنية[4]

سيتناول الباحث بداية تلك الإجراءات المتبعة من قبل الإدارة منذ ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية وذلك من خلال التطرق للنصوص التي تتناول هذا الموضوع حيث إن

---

[1] انظر الفصل الأول من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

[2] المادة 46 من قانون الخدمة

[3] المادة 37 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

[4] أنظر في هذا المجال كل من د. أبو عمارة، محمد. بحث بعنوان **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، مرجع سابق ص 396-397 والدكتور العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق ص 76-77.

الإجراءات تحمل ضمانات لتحقيق العدالة ومن ثم سيتطرق الباحث إلى تلك الضمانات الممنوحة لهذا الموظف منذ بداية التحقيق حتى صدور القرار وذلك كله حسب ما نص عليه قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية.

أولاً: الإجراءات التأديبية

وتعد فرعاً من فروع القانون التأديبي وتطورت بتطور القانون التأديبي ولا يوجد في غالبية النظم الوظيفية تشريع موحد بنظم الإجراءات التأديبية كما هو الحال بالنسبة للإجراءات الجنائية والمدنية وإنما تنظم النصوص متفرقة في قوانين ولوائح متعددة[1].

وتعني الإجراءات التأديبية تلك الخطوات التي يجب إتباعها منذ ارتكاب الموظف الخطأ التأديبي حتى توقيع العقوبة عليه وهي تمر بمرحلتين.

الأولى: مرحلة التحقيق والتي يتم فيها الوثوق من وقوع الخطأ ونسبته إلى الموظف مع جمع الأدلة والبيانات الكافية لإدانته.

والثانية مرحلة المحاكمة التي تنتهي عادة بتوقيع العقوبة في حال ثبوت ارتكاب الموظف للمخالفة التأديبية[2].

والكثير من الأنظمة القانونية لم تحدد إجراءات شكلية معينة تتبع في التحقيق ويقول الدكتور سليمان الطماوي بهذا الشأن" إن هذه الأنظمة تركز على الجانب الموضوعي ومضمون التأديب وليس الشكل إلا في الحدود التي يحددها القانون صراحة فإذا ثبت إن الإجراءات قد حققت المطلوب فمن الأصول العامة وحدود الحكمة إن إغفال بعض الخطوات الإجرائية لا يترتب عليه جزاء البطلان"[3].

---

[1] عبد الرحمن، محمد. رسالة دكتوراه، **الإجراءات الاحتياطية للتأديب والوظيفة العامة**، ص 181.

[2] الزعبي، خالد سماره. **القانون الإداري وتطبيقاته**، المملكة الأردنية الهاشمية، مرجع سابق ص247-248. أنظر في هذا الشأن عبد اللطيف، محمد. **مبادئ الوظيفة العامة**، د.ط مكتبة العالمين، المنصورة 1990 ص 119.

[3] الطماوي، سليمان. **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص538

أما عن ضمانات تحقيق العدالة فقد جاءت مدموجة في الإجراءات التي تتخذها اللجان من وقت إحالة القضية أي المخالفة التأديبية إلى حين إصدار الحكم. وقد تناول كل من قانون الخدمة المدنية ولائحة التنفيذية تلك الإجراءات وما تتضمنه من ضمانات للمتهم بالمخالفة التأديبية، وبالتالي سيقوم الباحث بداية بسرد تلك الإجراءات ومن ثم سيتناول كل ضمانة على حدة من حيث تفسيرها وأين وردت، سواء في القانون أو اللائحة وسيبدأ الباحث بالإحالة ومن ثم التحقيق وإصدار قرار العقوبة وأخيرا إجراء الطعن في قرار العقوبة.

1- الإحالة على التحقيق[1]

الإحالة على التحقيق تكون ممن يملك سلطة توقيع العقوبة على الموظف[2] وتعرف الإحالة على التحقيق بأنها وسيلة إجرائية يقصد بها البدء في إجراءات التحقيق مع الموظف لوجود احتمال قوي بارتكابه مخالفة تأديبية[3] وهناك إجراءات احتياطية تتخذها الإدارة كنتيجة مترتبة على قرار الإحالة إلى التحقيق وتتلخص تلك الإجراءات بما يلي:

أ- احتمال وقف الموظف لصالح التحقيق.

ب- عدم قبول استقالة الموظف. أما عن احتمال وقف الموظف لصالح التحقيق فقد نص قانون الخدمة المدنية على ذلك في مادته 93 فقد منحت هذه المادة رئيس الدائرة الحكومية التي يتبع لها الموظف المحال إلى التحقيق أما أن يوقف هذا الموظف عن عمله أو ينقله إلى وظيفة أخرى في نفس الدائرة حتى ينتهي التحقيق مع شرط دفع هذا الموظف لراتبه كاملا طيلة هذا الوقف ويقول الدكتور عصمت الشيخ أن الوقف الاحتياطي جائز حتى لو لم ينص عليه المشرع إلا انه لا يجوز للجهة المختصة أن تفوض اختصاصها لأية جهة أخرى وذلك لعدم

---

[1] أنظر د. عبد البر، عبد الفتاح. ***حتى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية***، بحث منشور في **مجلة العلوم الإدارية** س 27 العدد الأول حزيران 1985 ص 111

[2] الفقرة 1 من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية

[3] الشيخلي، عصمت. **الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي**، مرجع سابق، ص9

وجود نص قانوني أو لائحي يجيز هذا التفويض صراحة[1] هذا ولم ينص قانون الخدمة المدنية صراحة على جواز تفويض الإحالة على التحقيق إلا أن المشرع الفلسطيني أجاز تفويض إيقاع عقوبتي التنبيه ولفت النظر وبرأي الباحث أن من يملك الأكثر يملك الأقل. أما عن الإحالة على التحقيق وقبول الاستقالة. تعرف الاستقالة بأنها رغبة الموظف في قطع العلاقة الوظيفية التي تربطه بالإدارة قبل بلوغه السن القانونية للإحالة على المعاش[2]. وقد نص قانون الخدمة المدنية على عدم قبول استقالة الموظف المحال إلى التحقيق إلا بعد أن ينتهي هذا التحقيق بغير فرض عقوبتي الفصل أو الإحالة على المعاش[3]. وقد فسرت ذلك المادة 86 من اللائحة التنفيذية بان رئيس الدائرة أو من فوض من قبله من بين الفئة العليا هم من يملكون توقيع عقوبة التنبيه أو لفت النظر وبالتالي هم من يقومون بإحالة الموظف إلى التحقيق وهذا بخصوص موظفي الفئة الأولى فما دون أما موظفو الفئة العليا تكون الإحالة بقرار من مجلس الوزراء بناءا على طلب من رئيس الدائرة الحكومية التابعين لها[4]. ويتضمن قرار الإحالة بيانا للمخالفات المنسوبة إليه[5]، مع التنويه إن عقوبتي التنبيه أو لفت النظر لا تحتاجان إلى لجان وإنما يصدرها الرئيس الإداري أو من يفوضه كما مر سابقا.

2- من يتولى التحقيق؟

غالبا ما يتم التحقيق مع العامل المحال إليه من خلال إدارة الشؤون القانونية بالجهة الإدارية التي يتبعها العامل المحال إلى التحقيق ولكن ذلك لا يمنع من أن يتولى التحقيق مع العامل الرئيس الإداري بنفسه، وان يحيل أمر إجرائه إلى أية جهة أخرى داخل الجهة الإدارية التي يتبعها العامل ما دامت قد توافرت لديها ضمانات سلامة التحقيق[6].

---

[1] الشيخلي، عصمت. **الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي**، مرجع سابق،ص113

[2] انظر في هذا الشأن د.ماجد، الحلو. **القانون الإداري الكويتي**، د.ط، دار السلاسل، د.د، ص 284.

[3] الفقرة الرابعة من المادة 108من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[4] الفقرة أ من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[5] المادة 88 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

[6] قرار المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 787، 38ق، جلسة 25\3\1997 منقول عن د. عبد العزيز، خليفة. **إجراءات تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص76.

يتولى التحقيق مع موظفي الفئة العليا لجنة مشكلة من مجلس الوزراء ومن موظفين لا تقل درجتهم عن درجة الموظف المحال للتحقيق أما اللجان التي تحقق مع موظفي الفئة الأولى فما دون فيصدر رئيس الديوان أو من يفوضه بالتنسيق مع الدائرة الحكومية المختصة قراراً بتشكيل لجنة التحقيق على إن لا يقل عدد إفراد اللجنة عن ثلاثة ولا يزيد عن خمسة ومنهم يعين الرئيس على إن يكون في عضوية اللجنة مندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف المحال[1].

ويتضمن قرار الإحالة بيان المخالفات المنسوبة للموظف المحلي[2]. وقبل بدء التحقيق يجب على اللجنة إن تخطر المسئول المباشر عن الموظف المراد التحقيق معه وعلى هذا المسئول إن يوفر للجنة جميع التسهيلات اللازمة لإجراء التحقيق، ويجوز لرئيس الدائرة الحكومية التي يتبعها الموظف وقف هذا الموظف عن العمل أو نقله بصفة مؤقتة ريثما ينتهي التحقيق، على إن يدفع للموظف الموقوف راتبه كاملا حيث في هذه الحالة لا يعتبر التوقيف عقوبة[3]. وأما من يقوم بالتحقيق مع الموظف المندوب أو المعار فهو الجهة التي ندب إليها أو أعير لها[4]. وإذا نسب للموظف ما من شانه توقيفه أو احتجازه بشان خارج نطاق الوظيفة فعلى الجهة القائمة بذلك إبلاغ الدائرة الحكومية التابع لها الموظف[5].

3- الإجراءات التحقيقية

والتحقيق هو الإجراء الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة، بقصد تحديد الأفعال المبلغ عنها، وظروف وأدلة ثبوتها، وصولاً إلى الحقيقة وإماطة اللثام عنها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة أو جريمة معينة من عدمه وبيان شخص مرتكبها[6].

---

[1] المادة 71 من قانون الخدمة والمادة 88 من اللائحة التنفيذية

[2] المادة 71 من قانون الخدمة والمادة 88 من اللائحة التنفيذية

[3] المادة 88 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

[4] المادة 89 من اللائحة التنفيذية والمادة 93، 94 من قانون الخدمة المدنية

[5] المادة 87 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

[6] محجوب، ثروت. **التحقيق الإداري ودور النيابة الإدارية فيه،** رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس 1994 ص 191. أنظر في ذلك، د. بركات، عمر فؤاد. **السلطة التأديبية،** دراسة مقارنة عن رسالة، جامعة عين شمس د.ط، مكتبة النهضة العربية 1979 ص 264

ويعرفه البعض الآخر " إحدى وسائل النظام التأديبي نحو بلوغ غايته في انبلاج الحقيقة توصلا إلى تحديد المسؤولية التأديبية عن كل خطأ تأديبي يقترفه الموظف العام"[1].

لم يشر قانون الخدمة المدنية إلى كيفية تبليغ المتهم بارتكابه للمخالفة التأديبية للمثول أمام لجنة التحقيق إلا أن اللائحة التنفيذية لهذا القانون تحدثت عن وجوب امتثال هذا الموظف لدعوة التحقيق أمام لجنة التحقيق[2]، على أن على اللجنة سماع أقوال المتهم[3]، ويتم تسجيل ذلك في محضر يسجل به أسماء لجنة التحقيق والمحقق معه ويتم توقيعهم على كل ورقة من هذا المحضر[4]، ويجري التحقيق بحضور المتهم إلا إذا رأت اللجنة أن من المصلحة إجراء هذا التحقيق بغيبته[5]. وبرأي الباحث أنه حتى وان كانت مصلحة التحقيق يجب أن تجري بغيابه فيجب أن يقع هذا التحقيق تحت طائلة رقابة القضاء. ويجري التحقيق بصورة علنية أو سرية وفقا لتقرير اللجنة[6].

وللجنة التحقيق سلطات واسعة فهي التي تطلب من الموظف المحال إليها المثول أمامها كما أن لها أن تطلب حضور أي شخص آخر تعتقد أن لديه معلومات مهمة في شأن التحقيق لتستجوبه ولها أن تطلب أياً من المستندات أو الدفاتر التي تتعلق بالموظف[7]. وإذا كان للجنة كل هذه الامتيازات فبرأي الباحث يجب أن يكون للموظف المحال للتحقيق حق رد أي من أعضاء لجنة التحقيق وحق الرد يعتبر من مبادئ العدالة حتى وإن لم يرد نص به فانه حق مكفول للموظف برد أي عضو من لجنة التحقيق يشك في عدم حياديته وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا الفلسطينية في قرارها 306 دعوى رقم 151/ 2005 إذا وجد سبب من أسباب التنحي

---

[1] هامشا لأستاذان رشوان، محمد أحمد. ومنصور، إبراهيم عباس. **الإجراءات التأديبية للعاملين المدنيين بالحكومة والقطاع العام**، د.ط ، سنة 1969، ص 14

[2] المادة 72 من قانون الخدمة المدنية

[3] المادة 90 من اللائحة التنفيذية

[4] الفقرة 1 من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية

[5] الفقرة 4 من المادة 89 من اللائحة التنفيذية

[6] الفقرة 3 من المادة 89 من اللائحة التنفيذية

[7] الفقرة 5 من المادة 89 من اللائحة التنفيذية

المنصوص عليها قانوناً في أصول المحاكمات سواء المدنية أو الجزائية ويعاقب تأديبيا كل من يدلي بمعلومات كاذبة أو مضللة إلى لجنة التحقيق[1]. كما أن ليس للمحال على التحقيق أن يرفض الإدلاء بإفادته وفي حالة رفضه يعتبر ممتنعاً وفي حكم المتغيب[2].

وأخيراً فان التحقيق ضمانة عامة لمصلحة الأفراد وللمصلحة العامة على السواء إذ يكفل عدم رفع الدعوى إلى المحكمة إلا وهي مرتكزة على أساس مستحق من الواقع والقانون وفي ذلك توفير لوقت وجهد القضاء وضمانة للأفراد ويقيهم من خطر الوقوف موقف الاتهام أمام القضاء سبب التجني أو التسرع[3].

وهناك ضمانات شكلية وأخرى موضوعية للتحقيق التأديبي والضمانات الشكلية تتمثل في التحقيق الكتابي. وأغلب الكتاب ينادون بضرورة أن يكون التحقيق مكتوباً[4]. وقانون العاملين المصري في مادته 79 ينص على أنه" لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة". ومن هذه المادة يتبين أن قاعدة وجوب كتابة التحقيق تعد من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام. لورودها في نص آخر[5] وأما في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني فقد نص على وجوب أن يكون التحقيق مكتوباً وذلك في الفقرة الرابعة من المادة 89 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون التي تنص على "يجب على لجنة التحقيق أن تدون محاضر كتابة...." ويقول الدكتور عبد العظيم عبد السلام عدم كتابة التحقيق البطلان وذلك بصرف النظر عن الجهة التي قامت به، والقول بغير ذلك سيؤدي إلى طمس الأدلة وإخفاء التحقيق وعدم التثبت منها[6]. وان قاعدة وجوب كتابة التحقيق تعد من القواعد الأساسية المتعلقة بالنظام العام لوجودها في نص أمر، كما إنها متعلقة بحق العامل في تدوين وتسجيل كل ما ينسب إليه من مخالفات لكي تكون

---

[1] الفقرة الخامسة من المادة 91 من اللائحة التنفيذية

[2] المادة 90 من اللائحة التنفيذية

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1988/3/26 في الطعن رقم 2008 المجموعة، س 37 ص 1217.

[4] رسلان، أنور. **وجيز القانون الإداري**، د.ط. د.د، القاهرة 1994 ص 271.

[5] العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق ص 289

[6] عبد الحميد، عبد السلام. **تأديب الموظف العام في مصر**، الجزء الثاني، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة 2000 ص 506.

تحت نظر الجهات المختصة بالفصل في التحقيق، ولكي لا تضيع معالم الظروف والملابسات التي يجري التحقيق في ظلها وتكون حجية للعامل أو عليه[1]. وأما في حالة فقدان أوراق التحقيق وضياعها فيرى الدكتور أحمد جمعه أن ضياع أوراق التحقيق لا يعني سقوط الذنب الإداري، متى قام الدليل على وجود هذه الأوراق ثم فقدانها، حيث يمكن الاستدلال على محتويات هذه الأوراق من أوراق أخرى لها صلة وثيقة بالأوراق التي فقدت، وتطمئن لها المحكمة الإدارية[2]. بالإضافة إلى وجوب كتابة التحقيق فان من المهم أن يتمتع المحقق بالحيدة وتتحقق الحيدة بالتحقيق في التأديب بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والاتهام وسلطة توقيع الجزاء، وعدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية تشكك في حيدته وتجرده[3]. وبالتالي فان الإخلال بالحيدة في التحقيق يفضي إلى الطعن في قرار الجزاء بعيب الانحراف بالسلطة[4]. ويثير الجمع بين سلطة التحقيق وسلطة توقيع الجزاء كما في النظام الرئاسي في التأديب مدى تحقق الحيدة والنزاهة في التحقيق. فيرى الدكتور سليمان الطماوي أنه لا يوجد سبب يحول بين الرئيس الإداري المختص وبين مباشرة التحقيق بنفسه، وأما هذا إذا تم لا يفقده الصلاحية لممارسة الاختصاص التأديبي وتوقيع الجزاء، ولكن مقتضيات الملائمة في الظروف العادية ترجح أن يتولى التحقيق شخص أخر أو جهة أخرى غير الرئيس المنوط به التصرف بالتحقيق[5]. أما الدكتور سعد شتيوي فيرى أن هناك تعارضاً بين وظيفة التحقيق وتوقيع وتوقيع الجزاء، وعندما يباشر الرئيس تلك الوظيفة فانه يجمع بين صفتي الخصم والحكم، وهذا أمر غير مقبول، لأن الاختلاف بين وظيفتي التحقيق والجزاء يفترض أن يسند كل منهما إلى جهة أخرى ضمانا لحيدة هذه السلطات[6].

---

[1] د. بركات،عمرو. ***الوقف الاحتياطي***، (دراسة مقارنة)، **مجلة العلوم الإدارية** السنة 26،العدد الثاني، ديسمبر 1984.

[2] د. جمعه، احمد. **منازعات القضاء التأديبي**، د.ط منشاة المعارف، الإسكندرية، 1985، ص87.

[3] د.عبد البر، عبد الفتاح. ***الجزاء التأديبي المقنع***، **مجلة العلوم الإدارية**، 1993، ص372.

[4] د. شتيوي، سعد. **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، طبعة أولى، دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية2007،ص81. ،الاسكندرية2007،ص81.

[5] د. الطماوي، سليمان. **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص523.

[6] د. شتيوي، سعد. **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص84

ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني استثنى عقوبتي التنبيه أو لفت النظر في ضرورة كتابة التحقيق بهما وذلك واضح من نص المادة السابقة بأن على اللجنة ولجنة التحقيق لا تقوم بالتحقيق في حالة تنبيه الموظف أو لفت نظره. وبالتالي أجاز التحقيق شفاهة في المخالفات البسيطة وذلك حتى لا يعطل طريق العمل والإنتاج في القطاع العام.

أما الضمانات الموضوعية فتتمثل في وقف العاملين عن العمل لمصلحة التحقيق. وضرورة التفتيش أي تفتيش شخص المتهم في البحث عن مستودع سره في أشياء تغير الكشف عن الجريمة ونسبتها إليه[1].

إجراءات ما بعد التحقيق

أ- إصدار تقرير بما توصلت له اللجنة مصحوب بمحضر للجنة وبتقرير عن الوقائع التي توصلت إليها والتوصيات التي تراها مناسبة[2].

ب- تصدر التوصيات بأغلبية أراء أعضاء اللجنة ويرجح الجانب الذي فيه رئيس اللجنة في حالة تساوي الأصوات[3].

ج- يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً من قبل اللجنة[4]. وكان الأجدر بالمشرع بدلا من أن يسمي ذلك بالقرار أن يسميه توصية حيث لا يصبح قرارا إلا إذا تبنته الجهة المختصة بتوقيع العقوبة حيث أن ما يصدر من اللجنة هو عبارة عن توصيات كما جاء في الفقرة الأولى من المادة 91 من اللائحة التنفيذية.

د- لا توقع أكثر من عقوبة على نفس المخالفة[5].

---

[1] سلامة، مأمون. **الإجراءات الجنائية في التنسيق المصري**، جزء أول، د.ط، دار النهضة العربيـــة القـــاهرة 1998 ص 524.

[2] الفقرة 1 من المادة 91 من اللائحة التنفيذية

[3] الفقرة 2 من المادة 91 من اللائحة التنفيذية

[4] الفقرة 1 من المادة 69 من قانون الخدمة المدنية

[5] الفقرة الثالثة من المادة 69 من قانون الخدمة

هـ- يبلغ الشخص كتابة بما وقع عليه من جزاء وأسباب توقيفه[1].

و- إذا كان العقاب عبارة عن خصم من الراتب يخصم من الراتب الأساسي المستحق للموظف اعتبارا من الشهر التالي لإخطاره بالجزاء[2]. ولا يزيد الخصم من الراتب عن 15 يوماً[3].

ز- تودع أوراق التحقيق والجزاء بملف فرعي ملحق بملف خدمة الموظف[4].

ح- لا يمنع توقيع العقوبة التأديبية من مساءلة الموظف جزائيا أو العكس ويجوز النظر في مجازاته تأديبيا حتى وان برئ جزائيا[5].

ثانيا: ضمانات تحقيق العدالة للمتهم (الضمانات التأديبية)

بالرغم من أن المشرع لم يشترط في تكوين اللجان على وجود عنصر ذي خلفية قانونية إلا أن ذلك لم يمنع من اشتراط أن تراعي اللجان ضمانات العدالة للمتهم بالمخالفة التأديبية وقد ألغت محكمة العدل العليا الفلسطينية الكثير من القرارات التأديبية كون لجان التحقيق لم تراعِ هذه الضمانات المنصوص عليها في قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية فقد وردت العديد من الضمانات في اللائحة التنفيذية وان لم يفرد لها المشرع عنواناً وإنما جاءت في سياق المواد التي تتناول إجراءات التحقيق وغيرها من إعمال وتكوين اللجان. وان كان الباحث يرى انه من الضروري إفراد عنوان لهذه الضمانات حتى تكون واضحة لا لبس فيها.

وسيورد الباحث هذه الضمانات من خلال ما نصاً عليه مواد قانون الخدمة المدنية واللائحة التنفيذية له.

---

[1] الفقرة 1 من المادة 92 من اللائحة التنفيذية

[2] الفقرة 2 من المادة 92 من اللائحة التنفيذية

[3] الفقرة 3 من المادة 68 من قانون الخدمة

[4] الفقرة 3 من المادة 92 من اللائحة

[5] المادة 95 من اللائحة التنفيذية

1- حق الدفاع

وهو تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من اتهام بالوسائل المشروعة الممكنة[1]. ويترتب على وجود حق المتهم بالمخالفة الإدارية في الدفاع عن نفسه أن الجزاء يعد باطلا إذا جرم هذا الحق كأن يكون الجزاء عن وقائع غير التي عرضت على اللجنة[2].

لم ينص قانون الخدمة المدنية على ضمانة حق الدفاع إنما جاء هذا النص باللائحة التنفيذية حيث أوردت المادة 89 في فقرتها الثانية....." للموظف أن يستعين بمحامٍ في تقديم دفاعه أو إنابته عنه في ذلك." حيث أن الأصل أن يدافع الموظف عن موقفه أمام اللجنة إلا أن القانون أجاز له الاستعانة بمحامٍ في تقديم هذا الدفاع ويتضح أن ليس هناك لزوم لتوكيل المحامي وليس ملزم على الإدارة تنبيه المتهم بالمخالفة التأديبية بضرورة توكيل محامٍ. وفي ذلك يقول الدكتور عثمان بن ملك الصالح " من حق المتهم بالجريمة الإدارية أن يصطحب محاميا معه أثناء الإجراءات الإدارية، غير أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بتعيين محام له عند عجزه لتوكيل محام بل أنها غير ملزمة بتأجيل إجراءات التحقيق لحين حضور المدافع وهنا تبرز أوجه الاختلاف بين الحق في الدفاع عن الجريمة الإدارية والحق في الدفاع عن الجريمة الجزائية[3]".

ولا تستهدف ضمانة الدفاع تحقيق مصلحة خاصة فقط، بل يتعدى ذلك إلى تحقيق المصلحة للمجتمع ككل بإظهار الحقائق وكفالة العدالة منها باعتباره من حقوق الإنسان الطبيعية والنابعة من روح القانون والعدالة، كفلته الدساتير والشرائع المختلفة[4]. ومن مقتضيات الدفاع:

---

[1] الزعبي، خالد سماره. **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق ص255. أنظر في هذا الشأن عبد الرحمن، محمد. **الإجراءات الاحتياطية في الوظيفة العامة** د. ط. عين شمس، 2005 ص 15

[2] الصالح، عثمان. **مجلة الحقوق**، المجلد 10، العدد 3-4 سنة 1986 ص35، أنظر في ذلك د. بطيخ، رمضان. **المسؤولية التأديبية**، مرجع سابق ص 314

[3] الصالح، عثمان. **مجلة الحقوق**، المجلد 10، العدد 3-4 سنة 1986 ، ص39

[4] حكم المحكمة الدستورية المصرية، القضية رقم 6لسنة 13 قضائية، جلسة 16\5\1992، **موسوعة مبادئ الدستورية العليا**، المستشار وهبه، احمد. طبعة 1995، ص359.

أ- المواجهة

ويعتبر مبدأ المواجهة من أصول الدفاع ضمن المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة وتحقيق العدالة والمساءلة ومواجهة المتهم بالتهم وإعلامه بما هو منسوب إليه حتى يكون على بينة من أمره[1]. فالدفاع لا يكون فعالا ما لم يكن للمتهم حق في أن يعلم بكل ما يتعلق به في الدعوى، وبدون هذه المعرفة يبقى حق الدفاع مشوبا بالغموض فاقد الفاعلية[2]. وقد نصت المادة 88 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية على" يحال الموظف للتحقيق معه من قبل لجنة تحقيق، ويتضمن قرار الإحالة بيانا بالمخالفات المنسوبة إليه". المواجهة وتتمثل بإعلام الموظف ومواجهته بما ارتكب من تصرفات مخالفة وبالتهم المنسوبة إليه وحق الإطلاع على ملفه وهذا أصبح من المبادئ العامة[3]. حيث يشترط إخطار العامل المتهم بموضوع المخالفة المشار إليه وذلك أن التحقيق يفترض توجيه أسئلة محددة إلى العامل تفيد نسبة اتهام محدد له مع تمكينه من إبداء دفاعه[4].

حيث أوجبت المادة 90 من اللائحة على الموظف الامتثال لدعوة التحقيق أمام لجنة التحقيق. كما أن المادة 69 من قانون الخدمة المدنية أوجبت على اللجنة سماع أقوال المتهم حول المخالفات المنسوبة إليه.

والملاحظ في هذه المواد أنها لم تلزم إبلاغ المتهم بشكل معين وكون أن المواجهة من المبادئ العامة فهو أمر واجب وان لم ينص في إفراغه بشكل معين.

ب- الإطلاع على الملف

ويعتبر الإطلاع على ملف الدعوى رافدا أساسيا لإحاطته بالتهمة المنسوبة إليه وبادلتها توطئه للاستعداد للدفاع عن نفسه[5]. وقد نصت المادة 89 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة

---

[1] د. شتيوي، سعد. **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، مرجع سابق،ص97.
[2] د. سرور، فتحي. **الحماية الدستورية للحقوق والحريات**، د.ط، دار الشروق، عمان 2001، ص740.
[3] عمرو، عدنان. **شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني**، مرجع سابق ص62
[4] الطيب، محمد. **السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان**، رسالة، عين شمس، 1953 ص 71 وما بعدها.
[5] د. بكار. حاتم، **حماية حق المتهم في محاكمة عادلة**، طبعة أولى، منشاة المعارف، الإسكندرية، 1996ص244.

المدنية الفلسطيني على حق الموظف في الإطلاع على ملفه، وتشير الدكتورة عزيزة الشريف إلى أن من حق الموظف الإطلاع على أوراق ملفه حتى وان لم ينص التشريع الخاص بالوظائف المدنية على ذلك، لان هذا الحق مكفول له بمقتضى المبادئ العامة في القانون[1]. حق الإطلاع على ملف الدعوة فها هي المادة 89 تجيز للموظف حضور جميع جلسات التحقيق إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق غير ذلك إلا انه يبقى له حق الإطلاع على ما تم من تحقيقات والاضطلاع على كافة الأوراق المتعلقة بالدعوة.

ومن الملاحظ أن لا قانون الخدمة ولا لائحته نصت على حق الموظف في مناقشة الشهود.

ج- حرية الدفاع

وتعني الأسلوب الذي يتخذه المتهم في الدفاع عن نفسه، فحق الدفاع لا معنى لوجوده بل يظل شعارا بلا مضمون ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيود تحد من قدرته على أداء دوره[2]. وبالتالي فله أي المتهم أن يختار أسلوب دفاعه الذي يناسبه فله أن يدافع عن نفسه شخصيا أو يكلف محامياً لذلك وقد كفل القانون الأساسي حق الدفاع في مادته 14حيث نصت على" المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونيه تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه..." وكذلك نصت الفقرة الثانية من المادة 89 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية، فبالإضافة إلى حق الدفاع عن نفسه فله أن يستعين بمحامٍ في تقديم دفاعه أو إنابته عنه. أما عن جواز تحليف المتهم فلم يشر قانون الخدمة المدنية أو لائحته التنفيذية على ذلك. ويقول الدكتور سعد شتيوي بان على الرغم من أن غالبية التشريعات لا تتضمن نصوصا صريحة في هذا الأمر. فلا يجوز تحليف المتهم اليمين لان هذا المبدأ يقوم على أساس أن تحليف اليمين للمتهم قد يعيق حرية المتهم في إعداد دفاعه وإبداء أقواله بحرية[3]. وهنا يثور تساؤل هل للمتهم حق

---

[1] د. الشريف، عزيزة. **إجراءات التحقيق الإداري**، بحث مقدم إلى كلية الحقوق، جامعة الكويت، منقــول عــن الــدكتور شتيوي، سعد. **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص113.

[2] د. القبائلي، سعد. **ضمانات حق المتهم في الدفاع**، د.ط، دار النهضة العربية، 1998، ص18.

[3] د. شتيوي، سعد. **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص117.

الصمت؟ يرى الاتجاه السائد والراجح من الفقه عدم الإخلال بحق المتهم بالصمت[1]. إلا أن المشرع الفلسطيني عاقب من يمتنع من المتهمين بمخالفة تأديبية عن الإدلاء بإفادته وذلك ما نصت عليه المادة 90 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية ونصت "....وان يدلي بإفادته وبحالة رفضه ذلك يعتبر ممتنعا، وفي حكم المتغيب عن العمل من تاريخ رفضه الإدلاء بإفادته أمام اللجنة...." ويرى الباحث أن المشرع الفلسطيني أخطأ في إلزام المتهم الإدلاء بشهادته والنص على عقابه في حالة رفضه الإدلاء بشهادته، وذلك لان للمتهم الحرية الكاملة في الامتناع عن الإجابة على الأسئلة المطروحة عليه، كما انه لا يجوز أن يفسر الصمت بما يضر بمصلحتها وان يستغل ضده في الإثبات.

2- تسبيب القرارات التأديبية

والمقصود هنا هو ذكر سبب القرار التأديبي في صلب القرار ذاته مع بيان العقوبة الموقعة على الموظف والمخالفة التي كانت سبب هذه العقوبة[2].

والهدف من تسبيب القرار التأكد من أن اللجنة اطلعت على الوقائع والأوراق والمستندات والطلبات والدفوع المرفوعة من قبل الخصوم، بالإضافة إلى بقاء حكم هذه اللجنة تحت رقابة القضاء. وتبدو أهمية التسبيب في كونه سيساهم في الكشف عن حقيقة نية الإدارة وما إذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية والقانونية التي استمدت منها أسباب قراراتها، ويساهم في تسهيل مهمة الموظف المتهم في الدفاع عن حقوقه، كونه يتضمن في الغالب الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع. ويجب أن يتضمن القرار التأديبي المسبب الواقعة أو الوقائع الموجبة للجزاء التأديبي، وبيان مكانها وتاريخها، وبيان الأسس القانونية التي يستند إليها هذا القرار، ويجب كذلك الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه دفاع ويجب أن يحمل القرار التأديبي أسبابه في صلبه وأن تكون هذه الأسباب سائغة وجدية وأن تكون أيضاً واضحة

---

[1] انظر في ذلك الدكتور خليفة، عبد العزيز. **الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص213، والدكتور السرور، فتحي. **الحماية الدستورية للحقوق و الحريات**، مرجع سابق، ص194والدكتور القبائلي، سعد. **ضمانات حق المتهم في الدفاع**، مرجع سابق،ص203.

[2] الزعبي، خالد سمارة. **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، مرجع سابق ص257

وكافية[1]. مع ملاحظة أن قانون الخدمة المدنية ولائحته نصا على وجوب تسبيب الحكم الصادر من لجنة التحقيق ولم ينصا على وجوب تسبيب الأحكام التي يستطيع رئيس الدائرة اتخاذها منفردا كعقوبة التنبيه أو لفت النظر، وهذا ما نصت عليه المادة 69 من قانون الخدمة المدنية كما أن المادة 92 من اللائحة التنفيذية في فقرتها الأولى أوجبت على الجهة التي شكلت اللجنة أن تخطر الموظف كتابة بالعقوبة وأسبابها حيث نصت " تخطر الجهة المختصة بتشكيل لجنة التحقيق الموظف كتابة بالجزاء الموقع عليه وأسباب توقيعه ويبلغ الديوان ووزارة المالية بذلك".

ويلاحظ أن القانون لا يوجب إعلام الموظف كتابة بالمخالفة المنسوبة إليه قبل بدء التحقيق، إلا انه أوجب ذلك عند صدور الحكم وأناط بوحدة شؤون الموظفين إخطار الموظف شخصيا عن القرار الإداري الذي يتعلق بها وبوظيفته فور صدوره بواسطة رئيسه المباشر[2].

3- حق الطعن القضائي

أن قرار توقيع الجزاء التأديبي هو قرار إداري، وبالتالي يخضع للطعن عليه بالإلغاء في حالة خروجه من إطار المشروعية بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى متى توافرت فيه شروط وأسباب الطعن بالإلغاء[3].

جاء حق التقاضي في الباب الثاني من القانون الأساسي الفلسطيني ونصت مواده على أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة وكما حظرت مواده تحصين إي قرار أو عمل إداري من رقابة القضاء[4]. وجاء في قانون تشكيل المحاكم الفلسطينية[5] حيث تحدث عن

---

[1] كنعان، نواف. ***تسبب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي***، بحث منشور في **مجلة مؤتة للبحوث والدراسات** المجلة السابع، العدد السادس 1992 ص 133 – 134

[2] الفقرة 1 من المادة 160 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية

[3] انظر في ذلك د. خليفة، عبد العزيز. **الطعن بإلغاء القرار الإداري، قضاء مجلس الدولة، الشروط والأسباب**، د.ط، منشاة المعارف، الإسكندرية 2004

[4] المادة 30 من القانون الأساسي الفلسطيني

[5] قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني رقم 5 سنة 2001

اختصاص محكمة العدل العليا في المادة 33 وما يهم هي تلك الاختصاصات المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة حيث نصت في فقرتها الرابعة تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:

1- المنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة على المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل وسائر ما يتعلق بالإعمال الوظيفية.

2- رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان يجب اتخاذه وفقا لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها.

3- سائر المنازعات الإدارية.

من الواضح أنها لم تنص صراحة على اختصاصها بالنظر للطعون الخاصة بالقرارات الإدارية التأديبية، إلا أنها في المادة 34 اشترطت في الطعون المرفوعة أن يكون سبب الطعن متعلقا بواحد أو أكثر من عيب الاختصاص، وجود عيب في الشكل، مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة.

وأما قانون الخدمة المدنية فمنح الموظف حق اللجوء إلى القضاء خلال 60 يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه[1]، أو انقضاء مدة 60 يوماً دون الرد على تظلمه[2].

[1] أجازت المادة 105 من قانون الخدمة المدنية للموظف تظلم رئيس الدائرة الحكومية من إي قرار إداري خلال 20 يــوم من علمه به

[2] الفقرة 3 من المادة 105 من قانون الخدمة المدنية

الفصل الثاني

القضاء وسلطة التأديب

المبحث الأول: القضاء كسلطة تأديب مستقلة على الموظف العام

وسيتناول الباحث في هذا المبحث تكوين وتشكيل المحاكم التأديبية واختصاصاتها التأديبية، وما هو دور النيابة الإدارية المرتبطة بهذه المحاكم التأديبية؟ وأخيراً ما هو امتياز، وما هي المآخذ على نظام القضائي في التأديب؟ وسيأخذ الباحث النظام القضائي الوحيد في الدول العربية الذي يطبق النظام القضائي في التأديب، ألا وهو النظام القضائي المصري في التأديب.

المطلب الأول: تشكيل وتكوين واختصاصات المحاكم التأديبية[1]

ادخل المشرع المصري التأديب في وظيفة القضاء وهذا ما أيده البعض ورفضه البعض الآخر. وسأتوسع في الآراء المؤيدة والمعارضة حين التطرق إلى مزايا وعيوب النظام القضائي في التأديب، فها هو الدكتور سليمان الطماوي يرى أن" دور القضاء في التأديب يكون عن طريق الرقابة فقط، وفي نطاق الشرعية لا الملاءمة على أن يترك للإدارة حرية اختيار العقوبة المناسبة بواسطة الرئيس الإداري بالنسبة إلى بعض العقوبات وبواسطة مجلس تأديبي يشكل في نطاق الإدارة التي يعمل بها الموظف بالنسبة إلى العقوبات الجسيمة"[2].

أولا: تشكيل وتكوين المحاكم التأديبية

لقد أنشئت المحاكم التأديبية لأول مرة في مصر بمقتضى القانون رقم 117 لسنة 1958[3]. وقد أوضحت المذكرة الإيضاحية لهذا القانون الأسباب التي دعت المشرع إلى إنشاء مثل هذه المحاكم وهذه الأسباب تستند إلى العيوب التي أشتمل عليها نظام التأديب السابق ومن هذه العيوب:

---

[1] أنظر: د. بسيوني، عبد الغني عبد الله. **القضـــاء الإداري**، طبعة أولى، منشأة المعارف، الإسكندرية 1996 ص 360 وما بعدها.

[2] الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، الكتاب الثالث، قضاء التأديب،مرجع سابق، ص 516-517

[3] أنظر: د. خيري، محمد مرغني. **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الجزء الأول، طبعة أولى د. د، 1989، ص157

1. تعدد مجالس التأديب.

2. بطء إجراءات المحاكمة.

3. غلبة العنصر الإداري في تشكيل مجالس التأديب[1].

وتتكون المحاكم التأديبية حسب ما نص عليه القانون رقم 47لسنة 1972بشان مجلس الدولة.

1. المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا وما يعادلها ومقرها القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دائرة أو أكثر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين[2].

2. المحاكم التأديبية للعاملين من المستويات الأول والثاني والثالث ومن يعادلهم، ومقرها في القاهرة والإسكندرية وتؤلف من دوائر كل منها برئاسة مستشار مساعد على الأقل، وعضوية اثنين من النواب على الأقل ويصدر بالتشكيل قرار من رئيس المجلس.

وهكذا تشكل المحاكم التأديبية من عنصر قضائي خالص[3]، ويصدر بتشكيلها قرار من رئيس مجلس الدولة. ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أمامها[4]ويجوز بقرار من رئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم تأديبية في المحافظات الأخرى،يبين عددها ومقارها ودوائر اختصاصها بعد اخذ رأي مدير النيابة[5].

وأما العناصر اللازمة لتشكيل المحكمة التأديبية فهي ثلاث عناصر:

---

[1] المذكرة الإيضاحية لقانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية

[2] المادة 8 من القانون رقم 47 لسنة 1972 (قانون مجلس الدولة)

[3] حيث كان العنصر الإداري يدخل في تشكيل المحاكم التأديبية القانون السابق الذي نص على عضوية احد موظفي الجهاز المركزي للمحاسبات ا والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة من درجة معينة في كل من المحكمة التأديبية العليا والمحاكم التأديبية وذلك حسب ما نص عليه القانون رقم 117 لسنة 1958

[4] المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة رقم 47لسنة 1972

[5] وقد صدر قرار بهذا الشأن قرار رقم 112 لسنة 1973 في شأن تعيين المحاكم التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث وما يعادلهما أنظر في ذلك د. عبد الرحمن، محمد. **الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة،** رسالة دكتوراه مرجع سابق ص 31.

1. أعضاء المحكمة.

2. ممثل النيابة.

3. كاتب الجلسة.

ويكون التشكيل باطلا إذا لم يتم على هذا النحو. والبطلان هنا من النظام العام[1]. وأما العناصر اللازمة لتشكيل المحكمة التأديبية فهي ثلاثة عناصر:

1. أعضاء المحكمة ويشترط فيهم أن يكون لعضو المحكمة ولرئيسها ولاية القضاء، وأن لا تقوم به حالة من حالات عدم الصلاحية لنظر الدعوى[2]، أن يشترك عضو المحكمة في جميع إجراءات الدعوى[3]، وأن يكون عدد أعضاء المحكمة طبقا للقانون.

2. ممثل النيابة الإدارية[4]، ولهذا فإن النيابة الإدارية هي وحدها التي تحمل أمانة الدعوى أمام المحكمة التأديبية، وهي تدخل في تشكيل هذه المحكمة بحيث لا يكون هذا التشكيل صحيحا إلا إذا حضر من يمثلها في جلسات المحكمة التأديبية[5]، ومع ذلك فان النيابة الإدارية لا تعتبر جزءاً من المحكمة الإدارية العليا لدى نظرها الطعون في إحكام المحاكم التأديبية، ولا تحضر أمامها، بل الذي يحضر هو محامي الحكومة أو محامي الجهة الإدارية المختصة باعتبار الحكومة أو الجهة الإدارية هي خصم أصيل في الطعن[6]. وهذا ما نصت عليه المادة المادة الرابعة من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 116لسنة

---

[1] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية**، د.ط،دار الفكر العربي، ص 341

[2] المادة 26 من القانون رقم 117 لسنة 1958

[3] ولهذا فقد قضي بأنه إذا لم يحضر احد أعضاء المحكمة المرافعة ثم اشترك في المداولة وفي إصدار الحكم فـان الحكـم يكون باطل (نقض 28-3-1955 مجموعة أحكام النقض س 6، ص 706، ب 330)

[4] كان ينفرد وبأمر التحقيق مع الموظفين في بادئ الأمر إدارات قانونية مختلفة تسمى إدارات التحقيقات وكانت تابعة لكبار الموظفين في الوزارات مما كان يؤثر على حيدة أعضائها. أنظر في ذلك د. بطيخ، رمضان. **الرقابة علـى أداء الجهـاز الإداري** ، مرجع سابق ص 217.

[5] حكم المحكمة الإدارية العليا 778 لسنة 13 في 6-6-1970 س 15 ص 396 ب 61

[6] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية**، مرجع سابق 345

1958 والتي تنص على "تتولى النيابة الإدارية مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن في أحكام المحاكم التأديبية ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا احد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل".

3. كاتب الجلسة وحضوره شرط أساسي لانعقادها. وكل عمل من إجراءات الدعوى تجريه المحكمة بدون حضوره يكون باطلاً، وهذا طبيعي، إذ يغير الاستعانة بكاتب لتدوين الإجراءات في المحضر لا يكون في مقدور القاضي أن يتفرغ لنظر الدعوى[1].

ثانيا: اختصاصات المحاكم التأديبية[2]

بداية سيتناول الباحث طبيعة هذه الاختصاصات ومن ثم ما يخرج من اختصاصات هذه المحاكم، وكل ذلك حسب ما تنص عليه القوانين.

1- طبيعة اختصاصات المحاكم التأديبية

تمارس المحاكم نوعين من الاختصاصات في صدد تأديب الموظفين اختصاص قضائي والآخر ولائي[3].

أ- الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية

ويقصد به السلطة المخولة لهذه المحاكم في توقيع الجزاءات التأديبية ولاسيما تلك العقوبات التي لا يملك توقيعها الرؤساء الإداريون كعقوبة الفصل من الخدمة، والإحالة على المعاش[4].

حيث تملك المحاكم التأديبية توقيع مختلف العقوبات التأديبية التي هي ليست من اختصاص الرؤساء الإداريين، حيث أن الرؤساء الإداريين يملكون توقيع عقوبات محددة، إما

---

[1] مصطفى، محمود. **شرح قانون الإجراءات الجنائية**، طبعة أولى، د. 1970، ص 285.

[2] أنظر الدكتور العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق ص 243.

[3] الحلو، ماجد راغب. **القضاء الإداري**، د.ط، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص 139

[4] العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق ص 247.

المحاكم التأديبية فهي تملك أي من الجزاءات المنصوص عليها في المادة 80 من قانون العاملين المدنيين[1].

وقد ميز المشرع بين العاملين الحكوميين وبين العاملين في القطاع العام من حيث طبيعة اختصاص المحكمة التأديبية فهي تختص إي المحكمة التأديبية بفرض عقوبتي الإحالة على المعاش والفصل من الخدمة بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا، إما العاملون غير شاغلي الوظائف العليا فان المحاكم التأديبية تملك توقيع إي من الجزاءات المنصوص عليه من المادة 80 من قانون العاملين المدنيين، حيث لها أن تقرر اختيار ما تشاء من العقوبات التأديبية المقرر في القانون السابق الذكر.

أما العاملون الذين تركوا الخدمة فهم يقسمون إلى فريقين الأول بدء التحقيق معه قبل نهاية خدمته فيكون للمحاكم التأديبية الاستمرار في محاكمتهم، والفريق الثاني اكتشفت المخالفة بعد نهاية خدمته وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء خدمته فتكون محاكمتهم محصورة في المحاكم التأديبية. وذلك استنادا إلى أن الرئيس الإداري فقد السلطة الإدارية عليهم[2]. وأما الجزاءات فتتمثل في الغرامة أو الحرمان من المعاش وكل ذلك في حدود[3].

وكون قانون العاملين المصري لا يخضع له العاملون الحكوميون فقط بل يخضع له العاملون في القطاع العام أيضاً، فها هم موظفو الجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية توقع عليهم المحاكم التأديبية المختصة عقوبات الإنذار، والخصم من المرتب مدة لا تتجاوز شهرين، وخفض المرتب،وتنزيل الوظيفة، والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق في المعاش أو المكافأة وذلك في حدود الربع[4].

---

[1] قانون العاملين المدنيين المصري، رقم 47، لسنة 1978 وقد عدل مرات عدة

[2] الطماوي، سليمان. قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 528

[3] المادة 21 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

[4] المادة 19 من قانون مجلس الدولة المصري

وأما بالنسبة إلى أعضاء مجالس التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل فهم يخضعون في تأديبهم للمحاكم التأديبية حتى لو كانوا يعملون في مشروعات خاصة[1]. هذا بخصوص الاختصاص القضائي للمحاكم التأديبية.

ب- الاختصاص الولائي للمحاكم التأديبية

خول المشرع المحاكم التأديبية وذلك في قانون العاملين رقم 48 لسنة 1978 اختصاص فيما يتعلق بوقف العاملين أو مد وقفهم، والثاني النظر في وقف جزء من مرتب العامل.

الأول: وقف العامل عن عمله (الوقف الاحتياطي)

ولم تعرف أي من التشريعات العربية الوقف الاحتياطي باستثناء المشرع السوري فقد عرفه في المادة السادسة من المرسوم التشريعي رقم 90 سنة 1962 والخاص بسجل التأديب حيث عرفه بأنه " كف يد الموظف"، وأن المقصود بذلك فصله من وظيفته مؤقتاً حتى عودته إليها[2].

وأما التعريفات الفقهية لهذا التعريف فقد عرفه المستشار محمد رشوان بأنه "منع الموظف من مباشرة أعمال وظيفية لمدة معينة"[3].

وقد عرفه البعض الآخر بأنه " حجب العامل مؤقتاً عن مباشرة اختصاصاته الوظيفية لمدة زمنية تنتهي بانتهاء الأجل المحدد بقرار الوقف الصادر من السلطة التأديبية الإدارية، أو القرار الصادر من المحكمة التأديبية بامتداده، وأما بصدور قرار أو حكم من جهة الاختصاص بالبت فيما نسب إلى العامل من أخطاء تأديبية أو جنائية"[4]. أما القضاء المصري فقد عرفته

---

[1] المادة 2 من القانون رقم 141 لسنة 1963

[2] عبد الرحمن، محمد. **الإجراءات الاحتياطية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق، ص 222.

[3] رشوان، محمد. **أصول القانون التأديبي**، د. ط، مطبعة مصر، القاهرة، 1960 ، ص 170.

[4] النجار، رفعت. **إيقاف العاملين المدنيين بالدولة**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981 ، ص 32.

المحكمة الإدارية العليا بأنه" إسقاط لولاية الوظيفة مؤقتاً عن الموظف، فلا يتولى خلاله سلطة ولا يباشر لوظيفته عملاً"[1].

حيث منحت المادة 83 من القانون رقم 48 لسنة 1978 الوزير أو المحافظ ورئيس مجلس إدارة الهيئة أن يوقف العامل احتياطيا لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، على انه لا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة. وهنا لا تمارس المحكمة هذا الوقف بصفتها صاحبة اختصاص أصيل وإنما يأتي دورها في أعقاب ممارسة السلطات الرئاسية لحقها في الوقف الاحتياطي.

وقد استثني أعضاء مجالس إدارة تشكيلات النقابية وأعضاء مجالس الإدارة المنتخبين، حيث أن وقفهم الاحتياطي يكون صاحب الاختصاص لأنه السلطة القضائية المتمثلة بالمحاكم التأديبية[2]. كما تملك السلطة المفوضة في التأديب صلاحية وقف العامل احتياطياً دون الحاجة للنص على ذلك صراحة في قرار التفويض[3]. ولا يشترط أن يكون قرار الوقف مسبباً لعدم وجود نص يوجب ذلك[4].

الثاني: النظر في إيقاف جزء من مرتب العامل

وذلك في حالة وقف العامل احتياطيا، ويلخص حكم للمحكمة الإدارية العليا ما للمحكمة من اختصاص في النظر في وقف جزء من مرتب العامل في حالة إيقافه احتياطا مع التنويه أن ليس للمحكمة التأديبية أو الجهات ذات الاختصاص في تأديب الموظف أن توقف أكثر من نصف مرتب العامل حيث تناول حكم المحكمة "متفرعا اختصاصها بمحاكمته تأديبيا فإذا لم تكن مختصة أصلا بمحاكمته انتفي اختصاصها بتقرير صرف أو عدم صرف ما أوقف صرفه من مرتبه ويكون الاختصاص بذلك للجهة المختصة بتأديبه"[5].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بتاريخ 1962/7/1 ، المجموعة س 7 ، ص 1036.

[2] المادة 86 من القانون رقم 48 لسنة 1978.

[3] الملط، محمد. **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رسالة دكتوراه، القاهرة 1967 ، ص 213.

[4] حسن، عبد الفتاح. **نظرية اعمال السيادة**، مرجع سابق، ص 159.

[5] حكم 17 فبراير، سنة 1968، س13، ص 514

دور المحكمة في إيقاف جزء أو صرف الباقي توضح في نص المادة (83) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47) لسنة 1978 حيث نصت المادة " لكل من السلطة المختصة ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن عمله احتياطيا إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف الأجر ابتداء من تاريخ قرار الوقف ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف أجره أو المتبقي من أجره..." .

إذن المحكمة بناء على هذا النص هي من تقرر تباعا جواز الصرف أو عدمه أثناء التوقيف.

وأخيرا بشان اختصاص المحاكم التأديبية نصت المادة السابعة عشر من قانون مجلس الدولة على أن اختصاص المحاكم التأديبية يتحدد تبعا للمستوى الوظيفي للعامل وقت إقامة الدعوة كقاعدة عامة لتحديد اختصاص هذه المحاكم، كما انه في حالة تعدد المقدمين للمحاكمة إذ تكون المحكمة المختصة بمحاكمتهم أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعا. وأما المادة 18 من نفس القانون فقد تناولت هؤلاء العاملين الذين ينسب إليهم مخالفة واحدة أو مخالفات مرتبطة ببعضها إذ تكون المحكمة التي وقعت في دائرة اختصاصها المخالفة أو المخالفات المذكورة هي المختصة[1].

وبالتالي فان هذه الولاية هي ولاية تأديبية بحته، ويستوي أن تنعقد هذه الولاية عن طريق الدعوى التأديبية المبتدئة التي تقيمها النيابة الإدارية أو عن طريق الطعن الذي يرفعه العامل اختصاصا لقرار الجزاء الموقع عليه من الجهة الرئاسية التي يعمل بها[2].

---

[1] انظر في هذا المجال جمال الدين، سامي. **منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشؤون الموظفين**، ط1، منشأة المعارف،الإسكندرية، 2005، ص 301-302

[2] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية**، مرجع سابق، ص 368

2- ما يخرج من اختصاصات المحاكم التأديبية

وترتيبا على ذلك فان ليس للمحكمة التأديبية الاختصاص بالمسائل التالية. وهذا ما سيوضحه الباحث من خلال ما حكمت به المحكمة الإدارية العليا.

أ- عدم اختصاص المحاكم التأديبية، بالادعاء المدني، أو الدعوى المدنية، وتطبيقا لهذا المبدأ فقد قضت المحكمة الإدارية العليا " أن إلزام مجلس إدارة النقل المشترك لمنطقة الإسكندرية منعقدا بهيئة مجلس تأديب الموظف برد مبلغ من النقود إلى خزانة إدارة النقل المشترك يخرج من حدود ولايته التأديبية إلى الفصل في مسألة لا تدخل في نطاق اختصاصه كمجلس تأديب،أيا كان مبلغ ثبوت مستحقات الإدارة التي قضي بردها"[1]. ومن ذلك يفهم أن على الجهة الإدارية أو غيرها ممن أصابه الضرر نتيجة فعل المتهم أن يسلك الطريق القانوني الذي رسمه المشرع للحصول على التعويض عن الضرر، وذلك لان المحاكم التأديبية وكذلك مجالس التأديب لها ولاية تأديبية بحته.

ب- لا تملك المحكمة التأديبية،إنهاء خدمة العامل لعدم اللياقة للخدمة صحيا، وعلى ذلك نصت محكمة العدل العليا أن " ولاية المحكمة التأديبية تتحدد في توقيع الجزاء القانوني المناسب في حالة الإدانة، والقضاء بالبراءة عند عدم ثبوت الاتهام. وبالتالي فإنها لا تختص بإنهاء خدمة العامل، لعدم لياقته الصحية، أو لغير ذلك من الأسباب"[2].

ج- لا تختص المحكمة التأديبية بحرمان العامل من أجره في إي من الجهتين في حالة جمع العامل بين عمله وعمل آخر في جهة أخرى. حيث من المعروف أن من يعمل في جهة أخرى دون اخذ إذن من الجهة الأصلية يشكل مخالفة إدارية تستوجب مساءلته عنها، وذلك بتوقيع إحدى العقوبات التأديبية. حيث ولاية المحكمة التأديبية تأديبي بحت كما مر سابقا. وعلى هذا حكمت المحكمة الإدارية العليا " لا تختص المحكمة التأديبية بإلزامه برد المبالغ التي حصل عليها من إحدى الجهتين....وكذلك لان الأجر مقابل العمل، وقد عمل العامل في

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، 207، لسنة 4 في 21-3-1959، ص 178، ص 88، ب 2564

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، 136 لسنة 19 في 14-2-1976، س 21، ص 58

كلتا الجهتين فيستحق أجره فيها....كما أن الإلزام بالرد، ليس من العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا، ولا عقوبة إلا بنص...كما أن المشرع لم يخول ذلك،للسلطة التأديبية"[1].

وأما ما يخرج من الرقابة القضائية للمحاكم التأديبية الطعون في قرارات ليست تأديبية ومن أمثلة هذه القرارات غير التأديبية.

1. قرار إنهاء الخدمة، كأثر لحكم جنائي.
2. قرار إنهاء الخدمة، بسبب الانقطاع عن العمل.
3. قرار تنحية كل أو بعض مجلس إدارة إحدى شركات القطاع العام[2].

وأخيراً فان الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية في الدعاوي التأديبية قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، ويرفع الطعن من قبل أصحاب الشأن[3]. وهذا ما نصت عليه المادة اثنين وعشرون من قانون مجلس الدولة المصري حيث نصت" أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون...."

المطلب الثاني: النيابة الإدارية ودورها في تأديب الموظف العام

تعرف النيابة الإدارية بأنها هيئة تحقيق ولكنها مستقلة في عملها عن الوزارات والمصالح المختلفة[4]. وحيث أن التحقيق مع العاملين تتولاه إحدى الجهتين الجهة الرئاسية التي يتبعها العامل المحال إلى التحقيق وهي جهات ذات اختصاص أصيل، على أساس أن التأديب هو امتداد للسلطة الرئاسية. والجهة الثانية هي النيابة الإدارية وهي جهة معاونة في مجال التأديب[5]،

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، 716 لسنة 16 في 18-4 – 1976 ح في 23-10-1968، س23، ص 27، ب 10.

[2] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي والسلطات التأديبية**، مرجع سابق، ص 397.

[3] خيري، محمد المرغني. **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، مرجع سابق، ص 172 وما بعدها.

[4] طبيلة، القطب. **العمل القضائي في القانون المقارن**، مرجع سابق، ص 177

[5] الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص 569

حيث كان ينفرد بأمر التحقيق مع الموظفين في بادئ الأمر إدارات قانونية مختلفة تسمى إدارات التحقيقات، إلا أن هذه الإدارات كانت تابعة في الواقع لكبار الموظفين بالوزارات والمصالح التي تعمل بها مما كان يؤثر على حيدة أعضائها ونزاهتهم في مباشرة التحقيق، لهذا اتجه المشرع إلى إنشاء هيئة أخرى تكون مستقلة عن هذه الوزارات والمصالح حتى يضمن لأعضائها هذه الحيدة وتلك النزاهة[1]. وأول قانون صدر بإنشاء النيابة الإدارية المصرية هو القانون رقم 48 لسنة 1954 وبعده القانون رقم 117 لسنة 1958 وقد عدل هذا القانون مرارا. وألحقت النيابة الإدارية بوزير العدل الذي يكون له سلطات الوزير المختص بالنسبة لها بما في ذلك سلطة الرقابة والإشراف على أعضاء النيابة الإدارية[2].

وسيتطرق الباحث إلى تلك النصوص القانونية الخاصة بتشكيل النيابة الإدارية وما هي تلك الاختصاصات المخولة بها تلك النيابة.

أولا: تشكيل النيابة الإدارية

نصت المادة الأولى من قانون رقم 117 لسنة 1958 والمعدل بقانون رقم 12 لسنة 1981 بان تتشكل النيابة الإدارية من مدير يكون رئيسا لها ومن عدد مناسب من نواب المدير والوكلاء العاملين الأول والوكلاء العاملين ورؤساء النيابة من الفئتين ا،ب، ووكلاء النيابة من الفئة الممتازة ووكلاء النيابة ومساعديها. ويكون تعيين مدير النيابة بقرار من رئيس الجمهورية. أما تعيين الوكلاء العاملين فيكون بقرار من رئيس الجمهورية بناءا على ترشيح المدير. ويكون تعيين سائر أعضاء النيابة الإدارية وترقياتهم بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض مدير النيابة وبعد اخذ رأي لجنة تشكل من المدير والوكلاء العاملين وأحيانا يضاف إليها عدد من رؤساء النيابة حسب الأقدمية[3].

---

[1] بطيخ، رمضان محمد. **الرقابة على أداء الجهاز الإداري**، د.ط، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع، القاهرة، 2010.

[2] المادة الأولى من قانون رقم 28 – 68 الصادر في 13 يوليو 1968 المعدل لقانون النيابة الإدارية رقم 117 لسنة 1958.

[3] المادة 35 من القانون رقم 12، لسنة 1981، المعدل لقانون رقم 117لسنة 1958 الخاص بالنيابة الإدارية

وما بعد صدور قانون رقم 54 لسنة 1964 أصبح اختصاص النيابة الإدارية فقط التحقيق بعد أن كان قبل صدور هذا القانون لها اختصاصان التحقيق والأخر رقابي حيث تكونت هيئة مستقلة تسمى هيئة الرقابة الإدارية بناءا على القانون سابق الذكر[1].

ثانيا: اختصاص النيابة الإدارية

تجري النيابة الإدارية تحقيقاً في المخالفة المالية والإدارية المنسوبة للعامل قبل إحالته إلى المحكمة التأديبية. والنيابة الإدارية هيئة مستقلة لا تخضع لرقابة وإشراف الجهة الإدارية التي يتبعها العامل وتجري التحقيق وفق قانون الإجراءات الجنائية ويترتب على مخالفة الإجراءات بطلان المحاكمة التأديبية[2].

تناولت المواد الثالثة والرابعة من قانون تشكيل النيابة الإدارية اختصاصات النيابة الإدارية حيث نصت هذه المواد، " مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوي والتحقيق." تختص النيابة الإدارية بالنسبة إلى الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها بما يأتي.

تتمثل هذه الاختصاصات في بندين:

1- فحص الشكاوي التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أية جهة حكومية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

من هذا النص يتضح أن مباشرة النيابة الإدارية للتحقيق وفحص الشكاوي لا يحرم الجهة الإدارية من ممارسة هذا الاختصاص، حيث أن الاختصاص الأصيل للجهة الإدارية واستثناءا تقوم النيابة الإدارية بالتحقيق وفحص الشكاوي عندما تحال إليها إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة، وفيما يحال إليها من الجهات

---

[1] بطيخ، رمضان محمد. **الرقابة على أداء الجهاز الإداري**، مرجع سابق، ص 218

[2] أنظر في هذا الشأن د. صالح، محمود. **شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة الطبعة الثانية**، منشأة المعارف ، الإسكندرية 1997 ص 798.

الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوي الإفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها. يتضح من هذا النص أن النيابة الإدارية تمارس سلطة تحقيق أما بناءا على طلب أو بدون طلب من احد حيث التحقيق بناءا على طلب الجهة الرئاسية التي قد تفضل أن لا تجريه بنفسها وان تعهد به إلى النيابة الإدارية نظرا لخطورته[1].

وقد يكون التحقيق بناءا على طلب من هيئة الرقابة الإدارية. وإذا ما تولت النيابة الإدارية التحقيق فان عليها أن تستمر في التحقيق حتى تتخذ قرارا في شانه. دون أن يتوقف ذلك على إرادة الجهة التي يتبعها الموظف، ولا يجوز لتلك الجهة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا أحالت النيابة الإدارية الأوراق إليها[2].

2- تتولى النيابة الإدارية مباشرة أمام المحاكم التأديبية الدعوة التأديبية للموظفين المعينين على وظائف دائمة.

من الملاحظ في النصوص السابقة أن النيابة الإدارية ليست سلطة تأديبية ولا تملك توقيع أي جزاء بالرغم أن المشرع أعطى مدير النيابة سلطة إصدار قرار بوقف الموظف إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، مع ملاحظة أن لا تزيد مدة التوقيف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة المختصة[3]. وقد فرق المشرع كما هو واضح في البند الثالث من اختصاصات النيابة الإدارية بين أن للنيابة الإدارية فحص الشكاوي والتحقيق ليشمل جميع الموظفين الداخلين في الهيئة والخارجين عنها وكذلك العمال وبين أن اختصاصها بمباشرة الدعوة التأديبية مقصورة على الموظفين المعينين على وظائف دائمة.

وسوف يفند الباحث ما ذكر سابقا في النصوص من حيث من هي الجهات التي لها حق إحالة الشكوى على النيابة الإدارية، وما هي تلك الجهات الخاضعة لاختصاص النيابة الإدارية،

---

[1] الحلو، ماجد راغب. **القضاء الاداري**، مرجع سابق، ص 553، راجع الدكتور إبراهيم، سيد محمد. **شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة**، د.ط، بدون دار نشر، 1966، ص 527.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا سنة 13 بتاريخ 1يونيه 1968، ص 1013 . نقلا عن الدكتور الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 157.

[3] المادة 10 من القانون 1983، المعدل لقانون رقم 117 لسنة 1958

وأخيرا القيود التي ترد على اختصاص النيابة الإدارية وسيستند الباحث في كل ذلك إلى النصوص القانونية أولا وأحكام المحاكم وأخيرا أراء الفقهاء.

أولا: الجهات التي لها حق إحالة الشكوى على النيابة الإدارية

1- الجهات الإدارية

فإلى جانب الاختصاص الأصيل أو المشترك للنيابة الإدارية بالتحقيق والتعرف فقد سبق إليها إجراء التحقيق بناء على طلب الجهة الإدارية أو بموافقتها، وبدون هذا الطلب أو الموافقة فلا يكون لها سلطة إجراء التحقيق[1]. وللجهة الإدارية التي يتبعها العامل أن تطلب من النيابة الإدارية بعد إرسال ملف التحقيق إليها مشفوعاً برأي النيابة بالحفظ أو توقيع جزاء إداري وذلك بأن تعيد الملف إلى النيابة لتحريك الدعوى التأديبية وهنا يأخذ طلب الجهة الإدارية شكل الاعتراض على تعرف النيابة[2].

لا تقوم الجهات الإدارية بإجراء التحقيق بالنسبة لنوعية معينة من المخالفات وفئة أو مستوى وظيفي معين[3]. وتتمثل تلك المخالفات بالمخالفات المالية التي ينسب للعاملين بالدولة ارتكابها. وتتمثل تلك المخالفات المالية بالإحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة والمتعلقة بالمخالفات المتصلة بالإهمال أو التقصير الذي يترتب عليه ضياع حق مالي للدولة أو احد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة للجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالح الدولة المالية أو يكون من شانه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة[4].

---

[1] عبد الرحمن، محمد. **الإجراءات الاحتياطية في الوظيفة العامة**، مرجع سابق ص 27.

[2] محجوب، ثروت. **دور النيابة الإدارية في قضاء التأديب**، دراسة مقارنة بين النظرية والتطبيق، طبعة أولى د.د 1996 ص 618 وما بعدها.

[3] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. **إجراءات تأديب الموظف العام**، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2008، ص 113.

[4] المادة 77 من القانون رقم 47، لسنة 1978، الخاص بالعاملين المدنيين بالدولة.

وبالتالي فانه إذا قامت الجهة الإدارية في مباشرة التحقيق أو الاستمرار به إذا ما كان هذا التحقيق متصلاً بمخالفة مالية فان ذلك يقع باطلا، وذلك استنادا إلى ما نصت عليه المادة 79 من القانون رقم 115 لسنة 1983 المعدل لبعض أحكام قانون العاملين المدنيين لسنة 1978 حيث نصت ″ يقع باطلا إجراء الجهة الإدارية للتحقيق والتصرف فيه على خلاف ما جاء بنص المادة السابقة.

وها هي المحكمة الإدارية العليا بحكم لها ببطلان قرار الجهة الإدارية وقف عامل عن عمله بناءا على تحقيق أجرته في مخالفة مالية، لاغتصابها اختصاص النيابة الإدارية في هذا الشأن، وذلك لاستناد قرار الوقف لتحقيق باطل[1]. هذا بخصوص المخالفات المالية التي تنفرد النيابة الإدارية بالتحقيق بخصوصها أما ما هي الفئات الوظيفية التي تنفرد النيابة الإدارية في التحقيق معهم فهم شاغلو وظائف الإدارة العليا[2]. بغض النظر إذا كانت المخالفة مالية أو إدارية. ومناط تحديد ما إذا كان المحال للتحقيق يشغل وظيفة من وظائف الإدارة العليا والتي تبدأ من درجة مدير عام من عدمه، يكون بالنظر إلى الوظيفة التي يشغلها وقت إحالته للتحقيق[3]. وأما المدى الزمني الذي يستغرقه التحقيق مع هذه الفئة فحده الأعلى ستة أشهر من تاريخ إحالته على النيابة الإدارية. كما وتختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع أعضاء ومديري الإدارات القانونية في شركات القطاع العام والهيئات العامة الخاضعين لأحكام قانون الإدارات القانونية رقم 47 لسنة 1973. كما ويجوز للنيابة الإدارية تتبع مديري وأعضاء الإدارات القانونية بعد انتهاء خدمتهم[4]. وللنيابة الإدارية أيضا الانفراد بالتحقيق مع أعضاء مجالس إدارات التشكيلات النقابية[5]. وتأكيدا لحق النيابة الإدارية وحدها في إجراء تلك التحقيقات فقد ذهبت إلا أن نص

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 2215 لسنة 32 ق، جلسة 1-4-1989.

[2] وفقا لأحكام المادتين الأولى والثالثة من قانون رقم 117 لسنة 1983، المعدل لقانون العاملين المدنيين أن شاغلي الوظائف العليا هم وكيل الوزارة وشاغلي الدرجة الممتازة والدرجة العالية.

[3] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. **إجراءات تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص 115 انظر في هذا الشأن، **سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة**، للدكتور العجارمة، نوفان العقيل. ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص 225-226.

[4] المادة 88 من قانون نظام المدنيين العاملين في الدولة رقم 115لسنة 1983

[5] القانون رقم 35، لسنة 1976 والمعدل بقانون رقم 1 لسنة 1981

المادة 34 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 يقطع بان النيابة الإدارية لها ولاية التحقيق في الدعاوي التأديبية الخاصة بأعضاء مجالس إدارات تشكيلات النقابية[1].

2- الجهات الرقابية

فقد تبلغ النيابة الإدارية بالمخالفات من قبل جهات رقابة ويقول الدكتور ماهر عبد الهادي لهذا الشأن أن تعدي النيابة لفحص الشكاوي التي تتلقاها يعد حقاً أصيلاً للنيابة الإدارية لا تملك حياله جهة الإدارة قولاً ولا يعد تصرف النيابة في مثل هذه التحقيقات غصباً الجهة الإدارية وإخلالا بحقها في ذلك[2].

قد يكون التحقيق بناءا على طلب من جهة رقابية. وتتمثل الجهات الرقابية في القانون المصري بهيئة الرقابة الإدارية حيث تختص بالكشف عن المخالفات المالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجباتهم ووظائفهم أو بسببها بالإضافة إلى بحث ما يقدمه إليها مواطنون من شكاوي متعلقة بمخالفة القوانين أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية[3]. وقد كانت هيئة الرقابة الإدارية تشكل قسما من أقسام النيابة الإدارية، إلا أنها انفصلت واستقلت عنها بمقتضى قانون رقم 54 لسنة 1964 الصادر بإعادة تظليم الرقابة الإدارية. إذ تطبقا لنص المادة الأولى من هذا القانون فان الرقابة الإدارية هي هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي (رئيس الوزراء) طبقا لأحكام الدستور المؤقت سنة 1964[4].

وأما الجهة الرقابية الثانية فهي الجهاز المركزي للمحاسبات ويهدف إلى الحفاظ على المال العام وهو هيئة مستقلة تختص بفحص ومراجعة قرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته بما يقع منها من مخالفات مالية للتأكد من أن هناك إجراءات مناسبة اتخذت حيال هذه المخالفات ولجهاز المحاسبات طلب من الجهات الإدارية إعادة النظر في قراراتها حول تلك

---

[1] المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1007، لسنة 30 ق جلسة 16-5-1985

[2] د. عبد الهادي، ماهر. **الشريعة الإجرائية في التأديب**، طبعة أولى. د. د 1986 ص 216 وما بعدها.

[3] قانون الرقابة الإدارية رقم 54 لسنة 1964

[4] بطيخ، رمضان. **بحث بعنوان شروط قبول دعوى التعويض**، مرجع سابق، ص 224-225

المخالفات، وله أن يطلب تقديم المخالف ماليا إلى المحاكمة التأديبية ولرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات حق الطعن في القرارات أو الأحكام الصادرة من جهات التأديب بشان المخالفات المالية[1]. وبالتالي فان هذا الجهاز ليس سلطة تأديب بالنسبة للعاملين في أجهزة الدولة.

بمعنى انه لا يختص بتوقيع أية عقوبة تأديبية على أي من هؤلاء العاملين بالوزارات أو المصالح أو غيرها، أو العاملين بالقطاع العام. وإنما هو يختص بالاعتراض على القرارات الصادرة بالتصرف بالتحقيقات المتعلقة بالمخالفات المالية دون المخالفات الإدارية[2].

وأما الجهة الرقابية الأخيرة التي لها حق إحالة أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية فهي النيابة العامة وذلك في حالة إذا رأت النيابة العامة وهي بصدد تحقيق في جريمة معينة أن ما ارتكبه العامل يكفي لمواجهته بتوقيع جزاء إداري عليه فتقوم النيابة العامة بإحالة أوراق التحقيق إلى النيابة الإدارية[3].

وتملك النيابة العامة طلب توقيع جزاء تأديبي مناسب على العامل، إذا ما ثبت لديها إدانته من خلال إحالته إلى المحكمة التأديبية، إلا أن رأيها في هذا الشأن غير ملزم للمحكمة التأديبية، حيث أن قضاءها في الدعوة التأديبية يكون بناءا على فحص وتمحيص وموازنة بين أدلة الثبوت والنفي. إضافة إلا أن طلب النيابة العامة مجازاة العامل تأديبيا لا يحوز حجية أمام المحكمة التأديبية المختصة بنظر الدعوة، وهذا مرجعه استقلال الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية، كما أن الحجية تقرر للأحكام الجنائية وليس للتحقيقات الجنائية التي تجريها النيابة العامة[4]. وإذا ما أسفر التحقيق الذي تقوم به النيابة الإدارية عن وجود جريمة جنائية، إحالة النيابة الإدارية الأوراق إلى النيابة العامة باعتبارها أمينة على الدعوة الجنائية التي تتولى التصرف في التحقيق واستيفائه إذا تراءى له ذلك[5].

---

[1] القانون رقم 144، لسنة 1988 للحفاظ على المال العام

[2] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية**، مرجع سابق، ص 99 انظر في هذا الشأن الدكتور بطيخ، رمضان محمد. **بحث بعنوان شروط قبول دعوى التعويض**، مرجع سابق، ص 224-225

[3] المادة 856 من تعليمات النيابة العامة المصرية

[4] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 304 لسنة 26 ق جلسة 14-12- 1983

[5] المادة 17 من القانون رقم 117 لسنة 1958 بشان النيابة الإدارية

وفي جميع الأحوال فان رأي النيابة العامة في التحقيق لا يلزم النيابة الإدارية وذلك لاستقلال الجريمة الجنائية عن الجريمة التأديبية. حيث قضت المحكمة الإدارية العليا " يجوز للجهة التي يعمل بها الموظف أن تقرر مجازاته تأديبيا دون انتظار نتيجة تحقيق الجنائي لاختلاف الغاية من الجزاء في المجالين التأديبي والجنائي، فالجزاء التأديبي مقرر لحماية الموظف، إما الجزاء الجنائي فهو قصاص من المجرم لحماية المجتمع"[1].

إما عن إلزامية الطلب المقدم من النيابة العامة للنيابة الإدارية لمباشرة التحقيق في مخالفة إدارية فيقول الدكتور محمد فتوح عثمان بان" الطلب شانه شان الشكوى غير ملزم للجهة المقدم إليها إجراء التحقيق، والتي يكون لها أن تجريه أو تحفظ الأوراق إذا رأت انه لا محل للسير في الدعوة، وان تصدر أمرا بان لا وجه لإقامة الدعوة التأديبية، أو تحيل الأوراق للنيابة العامة، للنظر في إقامة الدعوة الجنائية"[2].

إما بالنسبة لتأديب أعضاء النيابة العامة فهناك سلطتان لتأديبهم الأولى السلطة التأديبية الرئاسية، حيث لوزير العدل وللنائب العام أن يوجه تنبيها لهم ولعضو النيابة أن يعترض على التنبيه الموجه إليه[3].

وهناك مجلس تأديب لأعضاء النيابة العامة هو نفسه مجلس تأديب القضاء المكون من رئيس محكمة النقد رئيسا والأعضاء يكونون من أقدم ثلاثة رؤساء لمحاكم الاستئناف وأقدم ثلاثة من مستشاري محكمة النقد[4]. وأما العقوبات التي توقع من هذا المجلس على أعضاء النيابة الإدارية فهي اللوم أو العزل[5].

---

[1] المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 4563 لسنة 35 ق جلسة 26-3-1991 انظر في هذا الشأن الدكتور الشيخلي، عبد القادر. **القانون التأديبي وعلاقته بالقوانين الإداري والجنائي**، د.ط، دار الفرقان، عمان، من ص 43-51

[2] عثمان، محمد فتوح. **التحقيق الإداري**، د.ط، دار النهضة العربية 1993، ص 42

[3] المادة 126 من قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1976

[4] المادة 98 من قانون السلطة القضائية سابقة الذكر

[5] المادة 109-110 من قانون السلطة القضائية سابقة الذكر، راجع في ذلك المستشار البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية**، مرجع سابق 318-319

3- مباشرة التحقيق بناءاً على شكوى

والشكوى هي تعبير عن إرادة احد الإفراد الطبيعيين أو الأشخاص المعنوية العامة، تتضمن تضرراً من مخالفة تمت للقانون، سواء كان ضررا شخصيا واقعا على الشاكي نفسه أو كان ضررا واقعا على المجتمع[1].

من الملاحظ من التعريف انه يمكن للشخص حتى وان لم تتوفر فيه المصلحة للشكوى أن يقدم شكوى وليس المهم أن يصيبه ضرر شخصي جراء المخالفة ولكن المهم أن يكون موضوع الشكوى مخالفة للقانون، سواء بصورة سلبية بالامتناع عن عمل من واجبه القيام به. وايجابي بان يكون قد عمل عملا يحظر عليه قانونياً القيام به.

والشكوى وان كانت محركا للإجراءات التأديبية والتي تبدأ بالإحالة للتحقيق، إلا أن التصرف فيها خاضع للسلطة التقديرية للجهة التي تقدم إليها الشكوى، فلها التغاضي عن إحالة الشكوى للتحقيق إذا زالت أسبابها ما لم يكن في المخالفة منسوب للعامل ارتكابها إضرارا بأموال الدولة[2].

وان قرار حفظ الشكوى الصادر من الجهة الإدارية رغم ما تنطوي عليه من أسباب جدية تؤكد ارتكاب المخالفة وتستدعي إحالتها للتحقيق، يعد قرارا مشوبا بالانحراف في استعمال السلطة بأخطر صورها والمتمثلة في الانحراف في تحقيق المصلحة العامة، والتي تنكب لها قرار الحفظ محاباة للموظف محل الشكوى على حسابها[3]. وأخيراً في هذا المطلب سيورد الباحث من هي الجهة المختصة بتأديب أعضاء النيابة الإدارية.

---

[1] عبد الهادي، ماهر. **الشرعية الإجرائية في التأديب**، ط2، 1986، ص 28

[2] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. **إجراءات تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص 124-125

[3] خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. **الانحراف في السلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري**، د.ط، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص 96

بداية أن العقوبات التي يجوز توقيعها على أعضاء النيابة الإدارية هي الإنذار، اللوم والعزل[1].

والسلطات التأديبية بالنسبة لأعضاء النيابة الإدارية فانه أما السلطة الرئاسية والمتمثلة بمدير النيابة الإدارية، والذي له أن يوقع عقوبة الإنذار على عضو النيابة الإدارية، ويكون ذلك بعد سماع أقوال العضو ودفاعه[2]. والسلطة الثانية في تأديب أعضاء النيابة الإدارية تتمثل بمجلس تأديبي يشكل من وكيل مجلس الدولة أو احد الوكلاء المساعدين رئيسا ومستشار من محكمة استئناف القاهرة وأحد وكيلي النيابة الإدارية. وأما المجلس التأديبي لمدير النيابة الإدارية والوكيلين فانه مكون من رئيس مجلس الدولة رئيسا، ووكيل مجلس الدولة، ووكيل محكمة النقد[3].

مما يتضح من تأديب أعضاء النيابة الإدارية أن عقوبتي اللوم والعزل توقع على هؤلاء بقرار من مجلس تأديبي وان لا اختصاص للقضاء التأديبي في تأديبهم وان الأحكام الصادرة عن هذا المجلس هي إحكام نهائية. وفي ذلك أوضحت المحكمة العليا (الدستورية) الحكمة من إنشاء هذه المجالس" أن تلك الهيئات هيئات قضائية وتمارس اختصاصا قضائيا أوفى بالضمانات بما يغني عن تعدد الدرجات وعن الطعن أمام أية جهة أخرى ولهذا فان ما تصدره هو إحكام نهائية حاسمة لا تقبل الطعن" [4].

وأخيراً في هذا المبحث سيتناول الباحث أهم مزايا وعيوب النظام المصري والذي يعتبر النظام القضائي الوحيد في التأديب في الوطن العربي.

---

[1] المادة 39 من قانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بتنظيم النيابة الإدارية

[2] المادة 39 من نفس القانون السابق

[3] المادة 40 من نفس القانون السابق

[4] حكم المحكمة العليا (الدستورية) في القضية السنة 6 ق جلسة 6-3-1976. وللمزيد حول هذا الموضوع راجع الدكتور البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية**، مرجع سابق، ص 320-223

1- إن النظام القضائي يوفر العديد من الضمانات التأديبية للموظفين المتهمين وفي كافة مراحل وإجراءات العملية التأديبية، ابتداء من التحقيق والاتهام وانتهاء بالمحاكمة، الأمر الذي يكفل منع استبداد وانحراف السلطة الرئاسية فيما لو باشرت الإجراءات التأديبية بنفسها[1].

2- يتميز هذا النظام باقتراب الدعوة التأديبية من الدعوة الجنائية، والأصل في هذا النظام أنه يتطلب فصلا مطلقا بين السلطة الرئاسية وبين الهيئة القضائية التي تختص بنظر الدعوة ويكون حكم المحكمة ملزماً للجهة الإدارية[2].

3- أن القانون الأخذ بهذا النظام من شانه إضعاف السلطة الرئاسية، لا أساس له من الصحة، فكافة البلاد التي تأخذ بهذا النظام تتسم بإدارة جيدة مثل ألمانيا وهولندا.

4- أن النظام القضائي يسهم بنصيب وافر في إنشاء وتحديد قواعد القانون الإجرائي التأديبي الذي تفتقر إليه الأنظمة التأديبية.[3]

كل المزايا السابقة تصلح لان تكون مزايا للنظام القضائي التأديبي المصري وأكثر هذه المزايا وضوحا هي تلك الضمانات التي تمنح للموظف سواء ما هي سابقة على توقيع الجزاء أو لاحقة لتوقيع الجزاء والمتمثلة بالطعن بالقرارات والإحكام التأديبية إلغاءا وتعويضا. إما المأخذ على هذا النظام فتتمثل في:

1- يؤخذ على النظام القضائي التعقيد والبطء في الإجراءات، الأمر الذي ينعكس سلبا على الفاعلية والردع في العقاب، والذي لا يحقق سوى التوقيع بالمنجز والسريع للعقوبة، فكثرة الشكليات تؤدي إلى التأخير في توقيع العقوبة الأمر الذي يقلل من فاعلية التأديب سواء من حيث الزجر أو الردع[4].

---

[1] العجارمة، نوفان العقيل. **سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة**، مرجع سابق، ص 107

[2] البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديبي و السلطات التأديبية**، مرجع سابق، ص 89-90

[3] بطيخ، رمضان محمد. **المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقها وقضـــاءً**، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 18

[4] المرجع السابق، ص 186

2- أن فاعلية التأديب تستوجب أن يتسم بالحسم والسرعة، وان يتم في ذات البيئة التي وقع فيها الخطأ، ليتحقق أثره على أفضل نحو ممكن سواء بالنسبة إلى الموظف المخطئ أو بالنسبة إلى غيره ممن يعملون معه. فإذا عهد بالتأديب إلى جهة بعيدة عن الإدارة فان كل تلك المعاني تهتز وتفقد قيمتها، لان التأديب سوف يتأخر، ويجيء بعد أن يكون قد زالت اثأر الخطأ فإذا وقعت العقوبة سوف تفقد فاعليتها[1].

3- في ظل هذا النظام قد تضطر السلطات الرئاسية إلى توقيع جزاءات بسيطة تجنبا للدخول في إجراءات تأديبية طويلة أمام المحاكم التأديبية أو خوفها من تدخل هيئة خارجية في إعمالها كالمحكمة التأديبية، مما يكون له اثر سلبي على النظام التأديبي[2].

4- وأما ما يخص النظام القضائي المصري في التأديب فانه يؤخذ عليه أن القوانين التي تنظمه موزعة بين أربعة قوانين كما مر سابقا فهناك قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 وقانون العاملين للقطاع العام رقم 48 لسنة 1978وقانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، وقانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 117 لسنة 1958. وبالرغم من هذا العدد في القوانين التي تنظم أمور تأديب الموظفين فانه ليس هناك قانون خاص بالجزاءات والمرافعات أمام المحاكم التأديبية.

[1] – الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص453

[2] – العجارمة، نوفان العقيل. **سلطة تأديب الموظف العام دراسة مقارنة**، مرجع سابق ص 199

المبحث الثاني

القضاء كسلطة رقابة على سلطة الإدارة التأديبية

وسيتناول الباحث في هذا المبحث القضاء كسلطة طعن في الأحكام أو القرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة باعتبارها سلطة تأديبية في كل من مصر وقوانين السلطة الوطنية الفلسطينية.

المطلب الأول: القضاء المصري وسلطته الرقابية على السلطة التأديبية للإدارة

تسمى رقابة القضاء في هذه الحالة التظلم القضائي أو الطعن القضائي وهي الضمانة الثانية التي يتمتع بها الموظف في المجال التأديبي[1]. ويعتبر الطعن القضائي من أهم الضمانات المقررة للموظف العام، ليس فقط في المجال التأديبي وإنما في كافة مجالات الوظيفة العامة ذلك أن كل النصوص التي ترد في هذا الشأن تغدو عديمة القيمة إذا لم يترتب على مخالفتها جزاء توقعه سلطة مستقلة ألا وهو القضاء[2]. والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في القانون المصري يكون أما طعناً بالقرارات التأديبية الصادرة عن الإدارة، وإما عن الطعن بإلغاء الأحكام التأديبية الصادرة عن المحاكم التأديبية.

أولا: الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية

حيث أن القرار التأديبي هو في حقيقته قرار إداري، ومن ثم فانه يتعين حتى يؤتي أثاره أن يكو مبرأ من العيوب التي من شانها إبطال القرارات الإدارية، فيتعين أن يصدر القرار الإداري عن مختص في الشكل الذي يقرره القانون مستندا إلى أسباب تبرره واردا على محل ممكن وقائم ومشروع قاصدا تحقيق مصلحة عامة بالإضافة إلى الهدف المخصص لإصداره[3]. وقد كان الأساس أن يكون الطعن في القرارات التأديبية للمحكمة الإدارية العليا وان تنظر

---

[1] العجارمة، نوفان العقيل. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق ،ص310

[2] بطيخ، رمضان محمد. **المسؤولية التأديبية**، مرجع سابق، ص334

[3] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، د.ط، دار الكتب القانونية، مصر 2006، ص100.

المحاكم التأديبية بنظر الطعن في الجزاءات التأديبية هو اختصاص منح لها استثناءا من الولاية العامة للقضاء الإداري بالنسبة للعاملين المدنيين بالدولة والقضاء العادي بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام إلا أن هذا الاستثناء يجب أن يفسر تفسيراً ضيقاً، الأمر الذي يتعين معه قصر اختصاص المحاكم التأديبية في نظر الطعون في القرارات التي تصدر بعقوبات مقررة في القوانين واللوائح بشكل صريح دون تلك الساترة لجزاءات مقنعة[1]. وللمحكمة التأديبية المختصة بنظر الطعن في القرار التأديبي سلطة كاملة في حق تخفيف الجزاء التأديبي أو إلغائه كليا أو جزئيا، ويخضع قرارها في هذا الشأن لرقابة المحكمة الإدارية العليا[2]. وفي هذا الحكم يتضح أن المحاكم التأديبية تصدر أحكاما قضائية[3]. وذلك لان الحكم التأديبي يقوم على معيار مزدوج يجمع بين الضوابط الشكلية والضوابط الموضوعية للأحكام القضائية، فالضوابط الشكلية تعني تعدد درجات الهيئات الصادر منها الحكم لان تعدد درجاتها يجعلها مقامة في تنظيمها على غرار أحكام المحاكم التي يطعن في أحكام درجاتها الدنيا أمام المحاكم العليا، وتعني الضوابط الموضوعية تلك التي تنطوي على عناصر ثلاثة هي عنصر الخصومة بمعناه الواسع والذي يكمن في وجود ادعاء يؤدي إلى طرح مسالة قانونية أو واقعية أمام القاضي ليتولى حلها. والعنصر الثاني يتمثل في التقرير الذي يعني مطابقة الأوضاع المطروحة أمام القاضي للقانون ويكون لهذا التقرير قوة الحقيقة القانونية. أما العنصر الثالث فيقصد به إصدار قرار أما بالبراءة أو العقوبة[4]. وبالتالي ينطبق هذا المعيار على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية ومن ثم فإنها تعد أحكاماً قضائية.

وبالتالي تعتبر المحاكم التأديبية صاحبة ولاية عامة في الدعاوي التأديبية، وذلك باستثناء العاملين الذين تنظم التحقيق معهم وتأديبهم قوانين خاصة تخضعهم لنظام مجلس التأديب مثل

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1585لسنة 34ق، جلسة 17\3\1990

[2] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 194لسنة 20 ق، جلسة 17\11\1979.

[3] البنا، محمود عاطف. **القضاء الإداري**، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص206.

[4] انظر مقال الدكتور حشيش، عبد الحميد. ***دراسة لتطوير أحكام القضاء في التكييف القضائي للقرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب***، المنشور **بمجلة العلوم الإدارية** السنة العاشرة ،العدد الثالث ديسمبر 1968

أعضاء هيئة التدريس في الجامعات والعاملين فيها، وأعضاء السلطة القضائية والعاملين فيها[1]. على أن للقرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أن يكون قائما ومنتجا لآثاره عند إقامة الدعوى فإذا زال القرار الإداري قبل رفع الدعوى أو كان القرار الإداري نهائيا لم يصدر بعد فان الدعوى تكون غير مقبولة[2]. وهذا يوصلنا إلى شروط رفع دعوى إلغاء قرار الجزاء التأديبي.

1- توافر المصلحة بالنسبة لرفع الدعوى.

فمن المبادئ المستقرة لرفع الدعاوي بصفة عامة ومنها دعوى الإلغاء حيث لا دعوى بغير مصلحة فالمصلحة مناط الدعوى[3]. والأصل في المصلحة في دعوى الإلغاء أن تكون مادية إلا أن ذلك لا يمنع من قبولها إذا كان لرافعها مصلحة أدبية في إلغاء القرار محل الطعن، بل أن محكمة القرار الإداري ذهبت إلى قبول الدعوى رغم زوال المصلحة المادية اكتفاءً بتوافر المصلحة الأدبية بهذا الشأن[4]. والمصلحة كشرط لقبول دعوى الإلغاء لا يكفي توافرها في رافع الدعوى وقت إقامته لها بل يتعين أن تستمر تلك المصلحة قائمة حتى الفصل فيها[5]. وان اختلف الدكتور محمد الدسوقي علي مع هذا الرأي وذلك بأن اشتراط توافر المصلحة عند إقامة الدعوى دون أن يشترط استمرارها حتى صدور الحكم ويقول في ذلك "أن شرط المصلحة هو ضمان لجدية الدعوى ويشترط توافرها عند رفع الدعوى دون استلزام استمرارها لحين الفصل في الدعوى، كما أن دعوى الإلغاء تحمي مبدأ المشروعية فإذا توافرت المصلحة وقت رفع الدعوى ثم زالت بعد ذلك فان المصلحة العامة المتمثلة في حماية مبدأ المشروعية تظل قائمة حتى الفصل في الدعوى والحكم فيها" [6]. بالإضافة إلى شرط المصلحة يجب أن يكون لرافع الدعوى صفة في رفعها، وان كانت الصفة لا تعتبر شرطا مستقلا لقبول دعوى الإلغاء وإنما هي وصف

---

[1] النجار، رفعت المصلحي محمد. **إيقاف العاملين المدنيين بالدولة**، رسالة دكتوراه، د.ط، القاهرة 1981، ص415

[2] علي، محمد إبراهيم الدسوقي. **الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه**، د.ط، دار النهضة العربية، القاهرة 2007، ص116

[3] رسلان، أنور. **وسيط القضاء الإداري**، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة 2003، ص427

[4] محكمة القضاء الإداري، جلسة 18\1\1952، مجموعة أحكام السنة الخامسة عشر، ص1023

[5] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق، ص100

[6] علي، محمد إبراهيم الدسوقي. **الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه**، مرجع سابق ،ص121-122

من أوصاف المصلحة، وتسمى المصلحة الشخصية المباشرة وهذا يعني إذا لم يكن لرافع الدعوى مصلحة شخصية مباشرة فان الدعوى تصبح غير مقبولة[1].

2- شرط الشكل

حيث يجب قبل اللجوء إلى الطعن في القرار التأديبي القيام بإجراء التظلم الإداري الذي يعرفه الدكتور عبد العزيز خليفة بأنه "وسيلة لإبداء الاعتراض على قرار الجزاء واجبة الإتباع قبل الطعن عليه قضائيا وهو وسيلة ودية لتسوية النزاع حول الجزاء التأديبي، حيث قد تؤدي الاستجابة له جزئيا أو كليا إلى غض نظر الصادر بشأنه قرار الجزاء عن الطعن عليه قضائيا"[2]. ويشترط في التظلم أن يكون مقدما من صاحب الشأن، وفي الميعاد القانوني، وان يكون محل التظلم قراراً إدارياً، وأن يكون التظلم مجديا، بالإضافة إلى أن يسبق الطعن القضائي التظلم الإداري، فأيضا يجب أن يقام الطعن خلال 60 يوماً من تاريخ العلم بقرار الرفض الصريح للتظلم أو قبل مضي 120 يوماً من تاريخ تقديم التظلم في حالة الرفض الضمني له[3]. هذا الموعد بخصوص دعوى الإلغاء. أما دعوى التعويض فالأصل أن لا تعويض عن القرارات الإدارية السليمة، ويمكن للموظف أن يطلب التعويض استنادا إلى الضرر الذي لحق به، وقد يكون هذا الضرر ماديا أو أدبيا، ولا يسري ميعاد أل 60 يوماً بالنسبة لهذه الدعاوي التي يجوز لصاحب الشأن رفعها طالما لم يسقط الحق في إقامتها طبقا للأصول العامة وطبقا لمدة التقادم التي تخضع لها كافة أنواع الدعاوي[4]. هذا بالنسبة للشروط الشكلية التي يجب توافرها حتى يقبل الطعن بالقرار التأديبي، أما أسباب الطعن بإلغاء القرار التأديبي وأوجه إلغاء قرار الجزاء التأديبي هي عيب عدم الاختصاص، وعيب مخالفة الشكل، وعيب مخالفة القانون، وعيب إساءة استعمال السلطة[5]. وسيتناول الباحث هذه الأوجه تباعا.

---

[1] عبد السلام، عبد العظيم. **شروط المصلحة في دعوى الإلغاء**، (دراسة مقارنة)الطبعة الأولى، الولاء للنشر والتوزيع، المنوفية، 1994، ص86

[2] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق، ص90

[3] المحكمة الإدارية العليا جلسة 26\11\1977،مجموعة أحكام السنة الحادية عشر ،ص142

[4] العجارمة، نوفان لعقيل. ،**سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص312.

[5] عبد الحميد، عبد العظيم عبد السلام. **تأديب الموظف العام في مصر**، د.ط،دار النهضة العربية، القاهرة 2000،ج2، ص62

1- **عيب عدم الاختصاص.** يجب أن يصدر القرار الإداري ممن يملك إصداره قانونا، فإذا صدر القرار الإداري من شخص غير مختص فان القرار الإداري يكون معيبا بعيب عدم الاختصاص[1]. والاختصاص في القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها ويكون القرار التأديبي مشوبا بعيب عدم الاختصاص متى لم يصدر عن السلطة التأديبية المختصة والمتمثلة في الوزير المختص أو المحافظ أو رئيس الهيئة العامة أو رئيس مجلس الإدارة بالنسبة للعاملين بشركات القطاع العام[2]. ويعرفه الدكتور ماهر نضر بأنه، "عدم القدرة على مباشرة تصرف قانوني معين" [3]. ويتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام أن للمحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها حتى إذا لم يثره الخصوم[4].

2- **عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل وإجراءات إصداره.** وذلك إذا خالف القرار التأديبي الشكل والإجراءات التي نص عليها القانون أو اللوائح حيث يجب أن يكون القرار التأديبي مسببا وان يسبقه تحقيق إداري، وان لا يكون هناك عيب في محل القرار التأديبي، وان يكون هناك سبب غير مشكوك فيه لهذا القرار التأديبي، وان يكون ركن الغاية في القرار التأديبي سليماً ويتوخى منه تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد.

أ- تسبيب القرار التأديبي كشكل واجب الإتباع. ويعني تسبيب القرار التأديبي ذكر المبررات التي لأجلها صدر بإحاطته بالدوافع التي عوقب لأجلها[5]. ويتعين أن يكون تسبيب القرار الإداري مباشرا ومعاصرا لصدوره، وان يكون مفصلا بالدرجة التي تتفق وصفة القرار، على أن يرد هذا التسبيب في صلب القرار ذاته[6]. إلا أن القاعدة في القانون الإداري أن

---

[1] الشناوي، علي خطار. **عيب عدم الاختصاص الخفي،مجلة هيئة قضايا الدولة**، السنة 45، العدد الأول، يناير –مــارس، سنة 2001، ص37 وما بعدها

[2] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق، ص101

[3] نصر، ماهر جبر. **النظرية العامة لقضاء الإلغاء**، د.ط، مكتبة الجلاء الحديثة، المنصورة،1999 –2000

[4] علي، محمد إبراهيم الدسوقي. **الجزاء التأديبي وطرق الطعن به**، مرجع سابق، ص130

[5] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق،ص102

[6] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 4898، لسنة46جلسة 16\6\1994

الجهات الإدارية غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا حيث يكون ثمة نص يقضي بذلك[1]. وإذا كان القرار الإداري التأديبي بسبب عدم ذكر التسبيب فلا يصحح القرار بأثر رجعي عن طريق ذكر الأسباب أمام المحكمة[2]. وبالتالي فان تسبيب القرار التأديبي يعد شكلا جوهريا يترتب على إغفاله أو قصوره بطلان القرار[3].

ب- أن يسبق توقيع الجزاء التأديبي تحقيق إداري. ويعتبر التحقيق الإداري ضمانة من الضمانات التأديبية للموظف العام، وقد نصت المادة 79 من قانون العاملين في الدولة، " لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقوال وتحقيق دفاعه". ومن الواضح أن هذا النص قد كفل للموظف حق الدفاع كاملا من خلال اشتراط سماع أقواله في تحقيق كتابي وسماع أوجه دفاعه.

وهو من أهم الضمانات المقررة لصالح الموظف، وذلك لأنه حماية له من الاتهامات الملفقة أو الكاذبة والمؤاخذة بالشبهات، وهو ما يحقق كذلك جهة الإدارة وكذلك ضمانا للثقة فيها وعدم تعسفها والتزامها الأصول والمبادئ وتوخي المصلحة العامة وحدها مما يساعد حتما على حسن أداء العمل الإداري فيها وتحقيق الأهداف المرجوة منه[4]. ولا تنفرد الجهة الإدارية وحدها بالتحقيق الإداري في مصر وإنما تشاركها في ذلك هيئة قضائية مستقلة هي النيابة العامة[5]. وأحيل القارئ في ذلك إلى ما ذكر سابقا حول التحقيق الذي تقوم به النيابة الإدارية وذلك في المبحث الأول من هذا الفصل.

---

[1] الجرف، طعيمة. **رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة**، مرجع سابق، ص272

[2] نداد، حنا. **القضاء الإداري في الأردن**، مرجع سابق، ص385

[3] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 513لسنة 34ق، جلسة 27\6\1993

[4] جمال الدين، سامي. **منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين**، مرجع سابق، ص311

[5] توزيع الاختصاص بالتحقيق بين الجهة الإدارية التي يتبعها العامل والنيابة الإدارية لم يكن يخضع لنصوص قانونية قبل صدور القانون رقم 115 لسنة 1983بشان نظام العاملين المدنيين بالدولة، ولا تحكمه سوى بعض المبادئ التـــي قررتهـــا المحكمة الإدارية العليا.

وأخيرا فانه لا يجوز مساءلة الموظف ومجازاته تأديبيا عن مخالفة لم يتم التحقيق معه فيها حيث يكون القرار الصادر بمجازاته في هذه الحالة باطلا لإخلاله بضمانة أساسية من الضمانات المقررة للتأديب وهي ضمانة الدفاع.

3- **عيب المحل والقرار التأديبي**. ومحل القرار الإداري هو الأثر القانوني الذي يحدثه القرار في المركز أو المركز القانونية القائمة وذلك بإنشاء مركز قانوني جديد أو بتعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه1. أما التعريف القضائي للمحل فهو، " المركز القانوني التي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل في مركز قانوني قائم أو إلغاؤه"2. ويعتبر عيب المحل أهم من عيب الشكل والاختصاص وأكثر منها تطبيقا في العمل فرقابة القضاء الإداري بالنسبة لعيب الشكل والاختصاص هي رقابة خارجية بعيدة عن مضمون القرار المطعون فيه، أما رقابته فيما يتعلق بمخالفة القانون فإنها رقابة داخلية تنصب على جوهر القرار وموضوعه للكشف عن مدى مطابقته أو مخالفته للقانون3. وحتى يكون القرار التأديبي صحيحا في محله فان العقوبة التأديبية والتي تشكل هذا المحل ينبغي أن تكون مشروعة أي أن تدخل ضمن الجزاءات التأديبية التي أوردها المشرع على سبيل الحصر، وحيث يشترط لصحة محل القرار الإداري أن يكون ممكنا من الناحيتين القانونية والواقعية4. وبالتالي فان مشروعية العقوبة التأديبية تقتضي تناسبها مع الجرم المفترض، ويعني التناسب في القانون العام والقانون الإداري هو صفة لعلاقة منطقية متسقة ترتبط بين عنصرين أو أكثر من عناصر القرار الإداري أو العمل القانوني العام بحيث يتعين على مصدر القرار الإداري عدم إغفاله أو الخروج عليه.

---

[1] أبو زيد، مصطف. **قضاء الإلغاء**، مرجع سابق، ص243

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 3 مايو 1992، الطعن رقم 4358، س 37 ق، حكم غير منشور، أشار إليه الدكتور علي، محمد إبراهيم الدسوقي. **الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه**، مرجع سابق، ص 133

[3] عبد السلام، عبد العظيم. **تأديب الموظف العام في مصر**، مرجع سابق، ج 2، ص 634

[4] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 105

نزولا على دواعي المشروعية[1]. "ويرى الدكتور عادل الطبطائي أن مبدأ التناسب بين الفعل المرتكب والإجراء المتخذ يعتبر مبدءاً قانونياً عاماً يجب على جهة الإدارة أن تلتزم به في تصرفاتها ولو لم ينص عليه القانون، فيكون الإجراء المتخذ بالقدر المناسب لتحقيق الهدف منه فإذا تجاوزت الإدارة هذا القدر كان إجراؤها قد خرج عن هدفه وغدا من واجب القضاء حماية الإفراد منه"[2].

4- **السبب في القرار التأديبي.** وسبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت جهة الإدارة لإصدار القرار الإداري[3]. أما عيب السبب في القرار التأديبي هو إخلال الموظف بواجب وظيفته وقيامه بعمل من الأعمال التي يحرمها القانون[4]. ومن الملاحظ أن هناك اختلافاً ما بين السبب والتسبيب فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة لإظهار القرار الإداري، بينما التسبيب هو أن تذكر الإدارة عند إصدار القرار الظروف الواقعية أو القانونية التي دعت الإدارة إلى اتخاذه[5]. وهذا ما نصت عليه المادة 79 من قانون العاملين المدنيين بالدولة " لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا حيث أن للقاضي الإداري حق رقابة سبب القرار التأديبي من حيث الوجود المادي لهذا السبب".

وهذا ما نصت عليه المحكمة الإدارية العليا " لتوقيع الجزاء التأديبي يتعين الثبوت اليقيني من ارتكاب الفعل المؤثم بواسطة الصادر ضده قرار الجزاء حيث لا تقوم الإدانة استنادا

---

[1] جمال الدين، سامي. **منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين**، مرجع سابق، 335

[2] الطبطائي، عادل. **الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية**، بحث منشور في مجلة الحقوق السنة السادسة العدد الثالث، سنة 1982

[3] حجازي، رضا عبد الله. **الرقابة القضائية على ركن السبب في إجراءات الضبط الإداري**، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2001، ص 8 ينظر في ذلك د.الحلو، ماجد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 421

[4] عبد السلام، عبد العظيم. **تأديب الموظف العام في مصر**، جزء 2، ص 649

[5] علي، محمد إبراهيم الدسوقي. **الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه**، مرجع سابق، ص 139

إلى أدلة مشكوك في صحتها"[1]. ويقول الدكتور عبد العزيز خليفة " أن سبب إصدار القرار مسببا دافعا تدور معه صحته وجودا أو عدما إذا كان هذا السبب يكفي بذاته لإصدار القرار، وعلى العكس من ذلك يكون سبب القرار ثانويا لا تأثير له على صحته إذا كان غيابه لا يحول دون إصدار القرار بنفس المضمون الذي صدر به"[2].

5- **عيب الغاية (الانحراف في السلطة).** وهو أن يمارس مصدر القرار السلطة التي خولها له القانون في تحقيق أهداف غير تلك التي حددها له[3]. وحيث ينحرف مصدر القرار عن سبيل الغاية المبتغاة منه وهي المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة المرفق العام وضمان سيره بانتظام واطراد إضافة إلى تحقيق الردع العام[4]. ولا يكفي لصحة القرار التأديبي ابتغاء مصلحة عامة، وإنما يجب أيضا أن يهدف إلى تحقيق الهدف المخصص لإصداره في حالة إذا كان هناك هدف خاص يبتغيه المشرع، بالإضافة إلى هدف المصلحة العامة، وعلى ذلك هناك حكم للمحكمة الإدارية العليا في مصر يقول: " إذا عين المشرع للقرار غاية معينة فانه لا يجوز لمصدره أن يستهدف غيرها ولو كان في هذه الغاية تحقيقا للمصلحة العامة[5]". ". وفرصة الانحراف تزداد في حال السلطة التقديرية للإدارة، وان كان انحراف السلطة موجوداً أيضا في حالة السلطة المقيدة للإدارة. ويرى الدكتور ماجد الحلو انه يمكن الانحراف بالسلطة في حال السلطة المقيدة عندما يؤول رجل الإدارة عمدا نص القانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع، أو أن يدعي عدم توافر الشروط التي حددها القانون، أو يسيء تكييفها. كما يتصور وجود الانحراف فيحاول أن يؤخر رجل الإدارة إصدار القرار ليضر بمن تعلقت مصلحته بالقرار أو ليفوت عليه مراده[6]. وهناك عدد كبير

---

[1] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 48، لسنة 34 ق جلسة 1-4-1989

[2] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 109

[3] الحلو، ماجد. ، مرجع سابق، ص 397

[4] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق، ص 108

[5] المحكمة الإدارية العليا، طعن رقم 1009، لسنة 20 ق جلسة 16-2-1980

[6] الحلو، ماجد. القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 398

من الفقهاء يربط مسالة الغلو بعيب الغاية أي بانحراف أو إساءة استعمالها[1]. وتبعا لذلك فان عدم التناسب بين الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية هو انحراف في استعمال السلطة[2]. إلا أن الدكتور عبد العزيز خليفة يرى أن المجال الأكثر وضوحا في الانحراف في السلطة بصدد الإجراءات التأديبية لا يسمى ***بالعقاب المقنع***[3]. حيث تطبق الإدارة على العامل إجراءاً لا يحمل في ظاهره معنى للعقاب بينما ينطوي جوهره على ذلك. كما لو قامت الإدارة بستر عقاب الموظف في صورة نقل. وهنا النقل ينطوي على عقوبة لم يتخذ الإجراءات التأديبية حال توقيعها مستترة خلف ستار تنظيم العمل داخل المرفق المنتمي إليه الموظف[4].

ثانيا: الطعن بالإلغاء في الأحكام التأديبية

ويقصد بالأحكام التأديبية تلك الصدارة عن المحاكم التأديبية[5]. والطعن في هذه الأحكام يكون أمام المحكمة الإدارية العليا[6]. وسيوضح الباحث من خلال الطعن بالإلغاء في الأحكام التأديبية عدة نقاط من حيث ماهية الأحكام التي يجوز الطعن بها، وممن يقبل الطعن، وميعاده وإجراءاته، وأسبابه وكل ذلك حسب ما نص عليه القانون:

---

[1] جمال الدين، سامي. **منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين**، مرجع سابق، ص 340

[2] عصفور، محمد. ***الرقابة القضائية على ملائمة القرارات التأديبية***، **مجلة العلوم الإدارية**، السنة 5، عدد 1، 1963، ص 84

[3] العقوبات التأديبية المقنعة (هي إجراء مؤلم تتخذه الإدارة العامة ضد الموظف دون أن توجه إليه اتهاما معينا)، الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 335

[4] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق،ص 109

[5] لقد فسرت المحكمة الإدارية العليا عبارة المحاكم التأديبية بالقول، **ينبغي في تفسير عبارة المحاكم التأديبية التي يطعن في أحكامها أمام المحاكم الإدارية العليا أخذها بأوسع الدلالات وأعمها وأكثرها شمولا، فالعموم يتناول كل ما نصت القوانين على قيامة من مجالس التأديب باعتبارها تؤدي وظيفة المحاكم التأديبية تماما، ويمكن تشبيهها بالمحاكم وتشبيه قراراتها بالأحكام ويسري عليها ما يسري على الأحكام من المحاكم التأديبية**، انظر حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ 18-1-1992في الطعن رقم 2770، س 36ق مجموعة الدكتور عطية، نعيم. والأستاذ الفكهاني، حكم. **مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في تأديب الموظف العام** خلال الفترة من 1985 إلى 1993 ط1، 1994، 1995

[6] المادة 32، من قانون النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية 117سنة 1958

أ- **الأحكام التي يجوز الطعن فيها.** لقد استحدث المشرع طريقة طعن في الأحكام الإدارية أمام المحكمة الإدارية العليا في القانون الخاص بمجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972[1]. ولقد تناول الباحث فيما سبق أن المحاكم التأديبية تصدر أحكاما مبتدئة بالنسبة للعاملين الحكوميين، أما بالنسبة للعاملين في القطاع العام فان المحاكم التأديبية تصدر أحكامها بالتأديب أما ابتدءاً وأما تعقيبا على جهات أخرى تملك توقيع العقوبة.

لقد تناول كل من قانون النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية وقانون تنظيم مجلس الدولة وقانون نظام العاملين بالقطاع العام الأحكام التي يجوز الطعن بها أمام المحكمة الإدارية وهي كالتالي:

- الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بشأن العاملين المدنيين في الدولة الخاضعين للقانون رقم 47 لسنة 1978[2].
- الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بشان العاملين في القطاع العام والخاصة بتوقيع جزاءات الخفض في الوظيفة إلى درجة أدنى مباشرة، مع خفض الأجر بما لا يتجاوز القدر الذي كان عليه قبل الترقية والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، وكذلك الأحكام الخاصة بتوقيع كل من جزاء الإحالة على المعاش، والفصل من الخدمة على رئيس وأعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية [3].
- الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بعد مدة وقف الموظف عن العمل وبصرف أو عدم صرف جزء من مرتبه[4].

---

[1] الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 675

[2] انظر المادة 80من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47لسنة 1978.

[3] الفقرة السادسة من المادة 84من قانون العاملين بالقطاع العام رقم 48لسنة 1978.

[4] المادة 83 من قانون العاملين المدنيين بالدولة.

• القرارات التأديبية الصادرة من مجالس التأديب والتي تعتبر قراراتها قضائية أشبه ما تكون بالأحكام ويسري عليها ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية حيث لا يجوز الطعن بها إلا أمام المحكمة الإدارية العليا[1].

من الملاحظ مما سبق أن أحكام المحاكم التأديبية لا تخضع للطعن بالاستئناف وإنما يتم الطعن فيها بالتماس إعادة النظر أمام ذات المحكمة الصادر عنها الحكم إذا توافرت موجبات الطعن بالتماس إعادة النظر أو الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ولا تقبل تلك الأحكام المعارضة فيها[2]. وعلى ذلك نصت كل من المادة اثنتان وعشرون والمادة إحدى وخمسون من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972حيث نصت المادة اثنتان وعشرون على،" أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن في أحكام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون″ أما المادة إحدى وخمسون فقد نصت على، " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية بطرق التماس إعادة النظر في المواعيد والأحوال المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية أو قانون لا يتعارض مع طبيعة المنازعات المنظورة أمام هذه المحاكم..........."

ب- ممن يقبل الطعن؟ يقدم الطعن في أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا من ذوي الشأن وهم كل شخص أو هيئة له مصلحة جدية في إلغاء الحكم التأديبي[3]. ويعتبر من ذوي الشأن أطراف الدعوى الأصليون المتدخلون في الدعوى وظيفتها في الدفاع عن القانوني، الخارج عن الخصومة الذي مس الحكم الصادر في الدعوى مصلحة مشروعة لهم ولم يكن في

---

[1] وهناك حكم للمحكمة الإدارية يقول، **تعتبر القرارات التي تصدرها مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون للتصديق من جهات إدارية عليا قرارات نهائية لا تسري عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية ،فلا يجوز التظلم فيها أو سحبها أو تعقيب جهة الإدارة عليها......فقرارات هذه المجالس اقرب في طبيعتها إلى الأحكام التأديبية منها إلى القرارات الإدارية......وعلى ذلك يجري على هذه القرارات ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالنسبة إلى الطعن فيها،ومن ثم يطعن بها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا**....مجموعة د.عطية والأستاذ فكهاني، **مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوي الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في تأديب الموظف العام**، مرجع سابق،ص 903- 904.

[2] انظر ذلك خليفة، عبد العزيز. **المرافعات الإدارية ،د.ط،منشاة المعارف،الإسكندرية**،2004،ص322وما بعدها.

[3] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق،ص301.

مركز يسمح له بتوقع الدعوى أو العلم بها والذي ليس أمامه طريق طعن قضائي أخر وذلك خلال 60 يوماً من تاريخ علمه بالحكم[1]. ووفقا لأحكام المادة 22 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 فانه يُعتبر من ذوي الشأن في الطعن كلاً من الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية وعلى رئيس مفوضية الدولة بناء على طلب العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة.

ويباشر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا احد أعضاء النيابة بدرجة رئيس نيابة على الأقل[2]. وقد ميزت المحكمة الإدارية العليا بين الطعن الذي يقدمه الخصوم في الدعوى والطعن الذي تقدمه هيئة المفوضية فإذا طعن الإفراد وحدهم خضع الطعن للأصل العام المقرر من أن الطاعن لا يضار بطعنه كما لا يفيد من الطعن إلا الطاعن، أما الطعن المقدم من هيئة المفوضين فانه يفتح الباب أمام المحكمة لتزن الحكم المطعون بميزان القانون ثم تنزل حكمه في المنازعة ذلك بهيئة المفوضين لا تمثل الحكومة ولا تنطق باسمها وإنما تنحصر في الدفاع عن القانون..............[3].

ج- ميعاد الطعن بإلغاء الحكم التأديبي. حدد المشرع المصري ميعاد رفع دعوى الإلغاء ب60 يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلام صاحب الشأن[4]. وإذا انقضى الميعاد المحدد للطعن في القرار التأديبي المعيب بالإلغاء اكتسب القرار حصانة تحميه من الإلغاء ويصبح حجة على الكافة[5]. ولا يسري ميعاد الطعن إلا على الأحكام التي تصدر بإجراءات صحيحة فهي لا تسري في حق الطاعن الذي لم يعلم إعلاما صحيحا بأمر محاكمته نظرا لصدور حكم الطعن في غيبته وبالتالي لا يعتبر

[1] الحلو، ماجد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق،ص620.

[2] الماد4 من قانون النيابة العامة والمحاكمات التأديبية رقم 117لسنة 1958.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا في 20|1|1969مجموعة المبادئ، ص1353نقلا عن كتاب الدكتور الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري** (قضاء التأديب) ص702.

[4] المادة 24من قانون مجلس الدولة رقم 47لسنة 1972الحالي وتعديلاته.

[5] علي، محمد إبراهيم الدسوقي. **الجزاء التأديبي وطرق الطعن فيه**، مرجع سابق،ص125

عالما بتاريخ صدور الحكم ضده إلا من تاريخ علمه اليقيني به[1]. وينقضي الحق في رفع الدعوى قبل نهاية ميعاد الطعن إذا قبل ذوو المصلحة بالحكم وقبول الحكم قد يكون صريحا أو ضمنيا غير انه يجب تحري الدقة في استخلاص القبول الضمني من الوقائع الدالة عليه[2]. ويشترط لسريان ميعاد الطعن في حق المحكوم عليه أن يكون قد أعلن إعلانا صحيحا بإجراءات محاكمته التأديبية، فإذا لم يثبت ذلك فان مدة الطعن في الحكم التأديبي يتم احتسابها بداية من تاريخ العلم اليقيني للمحكوم عليه بالحكم الصادر ضده[3]. وميعاد الطعن في الأحكام التأديبية من النظام العام بحيث يترتب على تفويته سقوط الحق فيه ما لم يكن ذلك لمرض عقلي أو قوة قاهرة[4]. ونظرا لعدم وجود قانون في الإجراءات التأديبية فتكون قواعد قانون المرافعات المدنية والتجارية هي الواجبة التطبيق وهي المرجع باحتساب مدة الطعن ابتداء وانتهاء[5]. وإذا تقدم صاحب الشأن بتظلم للجهة الإدارية فانه يجب أن يبت في التظلم قبل مضي 60 يوماً من تاريخ تقديمه، فإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببا ويعتبر مضي 60 يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه[6].

د- **أسباب الطعن.** وقد حددت المادة 22 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 ثلاثة أسباب يمكن الاستناد عليها للطعن في الحكم التأديبي وهي ما سيعرضه الباحث بشيء من التفسير الفقهي والقضائي على النحو التالي:

1- مخالفة الحكم المطعون فيه للقانون

أن يكون الحكم المطعون فيه مبنيا على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه وتأويله. والمحكمة الإدارية العليا في رقابتها للحكم التأديبي هي رقابة مشروعية، وسلطتها في فحص

---

[1] العجارمة، نوفان لعقيل. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص317.

[2] الحلو، ماجد. **القضاء الاداري**، مرجع سابق، ص 622.

[3] المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 771لسنة 29 ق جلسة 9|21985م.

[4] المحكمة الإدارية العليا طعن 1868لسنة 10 ق جلسة 24|12| 1966، انظر في هذا الشأن الدكتور خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق ص 305.

[5] تنص المادة 3 من قانون مجلس الدولة على، **تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون ،وتطبق أحكام قانون المرافعات فيما لم يرد فيه نص ،وذلك إلى أن يصدر قانون بالإجراءات الخاصة بالقسم القضائي.**

[6] المادة 24من قانون مجلس الدولة وتعديلاته.

مشروعية الأحكام المطعون فيها من نوع سلطة قضاة المحاكم الإدارية في رقابتهم للقرارات الإدارية[1]. والمحكمة الإدارية العليا تراقب الحكم التأديبي في تطبيقه للقواعد المستمدة من القانون مباشرة أو من المبادئ القانونية العامة من ذلك عدم مخالفة الحكم التأديبي لقاعدة شرعية العقوبات التأديبية، فإذا تضمن الحكم التأديبي عقوبة غير منصوص عليها كان هذا الحكم جديرا بالإلغاء[2]. وقد تكون الإدارة خالفت القانون صراحة وذلك بقيامها بعمل يحرمه القانون أو الامتناع عن عمل يوجبه القانون[3]. وقد يكون الخطأ في تفسير القانون وتتمثل هذه الحالة في قيام الإدارة بتطبيق القانون ولكن تطبيقه بمعنى يختلف عن المعنى الذي حدده المشرع[4]. وقد يكون الخطأ قي تطبيق القاعدة القانونية على الواقع حيث تلتزم جهة الإدارة عند قيامها بإصدار القرار الإداري أن يقوم على وقائع صحيحة فإذا تخلفت هذه الواقعة أو لم تستوفِ الشروط التي يطلبها المشرع فان القرار الصادر على أساسها يكون باطلا[5].

2- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات اثر في الحكم[6]

أن الأحكام القضائية والإجراءات المتبعة أمامها يحيطها المشرع بضمانات أساسية يتعين مراعاتها وإلا أضحى الحكم الصادر بالمخالفة لها باطلا[7]. ومن الأمثلة على هذا البطلان أن يصدر الحكم من المحكمة الإدارية دون تمثيل هيئة المفوضين في الجلسة وكذلك عدم اشتمال الحكم على البيانات التي يجب أن يشتمل عليها[8].

---

[1] الطماوي، سليمان. **قضاء التأديب**، مرجع سابق، ص683.

[2] النجار، رفعت. رسالة دكتوراه (**إيقاف العاملين المدنيين بالدولة**)، مرجع سابق ص 419-420.

[3] عبد السلام، عبد العظيم. **تأديب الموظف العام في مصر**، مرجع سابق، ص635-636

[4] حكم محكمة القضاء الإداري بجلسة 18 فبراير سنة 1954الدعوى رقم 447سنة 5ق،مجموعة أحكام القضاء الإداري ،السنة الثامنة،قاعدة رقم 375،ص740.

[5] عبد السلام، عبد العظيم. **تأديب الموظف العام في مصر**، مرجع سابق، ص 637.

[6] المادة 22من قانون مجلس الدولة.

[7] النجار، رفعت المصيلحي. رسالة دكتوراه (**إيقاف العاملين المدنيين بالدولة**)، مرجع سابق، ص421.

[8] الحلو.ماجد،مرجع سابق،ص 616.

3- إذا صدر الحكم على خلاف حكم صادر حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع

أن لحجية الأمر المقضي نوع من الحرمة تختص به الأعمال القضائية دون سائر الأعمال القانونية، وهي تعني أن الحكم القضائي متى صدر فانه يعتبر حجة فيما قضي به، وقد يقتصر اثر الحجية على الخصوم في الدعوى التي صدر بشأنها الحكم وعلى ذات النزاع الذي فصل فيه محلا وسببا، وتسمى الحجية على هذا النحو المقيد بالحجية النسبية. وقد يمتد اثر الحجية إلى الغير يسري في شأن كل الدعاوي ولو اختلفت موضوعا وسببا في الدعوى التي صدر في شأنها الحكم وتسمى الحجية بهذه الصورة بالحجية المطلقة[1]. وتقوم الحجية النسبية على عناصر ثلاثة هي، وحدة الموضوع ووحدة السبب ووحدة الخصوم. أما الحجية المطلقة فلا يخضع إعمالها إلا شرطاً، فالحكم الحائز لحجية مطلقة يسري على الكافة مثل الأحكام الصادرة من القضاء الإداري بإلغاء القرارات الإدارية[2].

هذه هي أسباب الطعن بشكل عام، إلا أن المحكمة الإدارية لم تقصر تدخلها على الحالات السابقة بل توسعت في تفسير أسباب الطعن حيث بسطت رقابتها على ملاءمة الأحكام والقرارات التأديبية، وابتكرت لهذا القضاء تسمية جديدة إذ سمته بقضاء الغلو، ومن صوره عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره[3]. ولا تتقيد المحكمة الإدارية العليا في نظرها في الطعن المحدد في القانون والسابق الإشارة إليها فاختصاصها في نظر الطعن لا يقتصر على تلك الأسباب بل يمتد ليشمل النظر في موضوع الطعن[4]. ويقول الدكتور محمود البنا " أن الطعن في الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية كغيره من الطعون أمامها يتعين أن يتم فحصه بمعرفة هيئة قضائية مشكلة لدى المحكمة الإدارية العليا

---

[1] جبيرة، عبد المنعم. **أثار حكم الإلغاء**، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، 1971 ص2.

[2] النجار، رفعت المصيلحي. **رسالة دكتوراه (إيقاف العاملين المدنيين بالدولة)**، مرجع سابق، ص 423.

[3] العجارمة، نوفان لعقيل. سليمان. **القضاء الإداري (قضاء التأديب)**، مرجع سابق،321.

[4] بديوي، عبد العزيز. **الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا،الطبعة الأولى ،دار الفكر العربي، القاهرة** 1970، ص352.

وهي دائرة فحص الطعون طبقا للمادة (46) من قانون تنظيم مجلس الدولة وهذه الهيئة مهمتها التأكد من جدية الطعن قبل عرضه على المحكمة الإدارية العليا لتقرير ما إذا كان جديرا بالعرض على المحكمة العليا من حيث ترجيح قبوله كما قد تحيله بالرغم من عدم ترجيح قبوله إذا تراءى لها انه يتعين بالنسبة لموضوع الحكم تقرير مبدأ قانوني لم يكن للمحكمة الإدارية العليا سابقة تقرير مثل هذا المبدأ أما إذا رأت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء انه غير مقبول شكلا أو باطل أو غير جدير بالعرض حكمت برفضه ولا يجوز الطعن في حكم الرفض بأي طريق من طرق الطعن"[1].

هـ- إجراءات الطعن. حيث يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقعاً من احد المحامين المقبولين أمامها، ويجب أن يشتمل التقرير علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم، على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن فإذا لم يحصل الطاعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه[2]. أما لشروط التي تناولتها المادة السابقة فهي تتلخص فيما يلي:

1. أن يقدم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا من ذوي الشأن، وقد حددت المادة 32 من القانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بتنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، والمعدل بقانون رقم 171 لسنة1981، برئيس ديوان المحاسبة ومدير عام النيابة الإدارية والموظف الصادر ضده الحكم. وفي حالة صدور حكم المحكمة التأديبية بالفصل، فيقدم الطعن من رئيس هيئة مفوضي الدولة، إذا قدم إليه الطلب من العامل المفصول.

2. أن يكون تقرير الطعن الذي يتم إيداعه قلم المحكمة الإدارية العليا موقعاً من محام مقبول أمامها. واشتراط توقيع المحامي على تقرير الطعن مقصور على الطعن المقدم من ذوي الشأن من العاملين الصادر أحكام المحاكم التأديبية[3].

---

[1] البنا، محمود عاطف. القضاء الإداري، مرجع سابق، ص201.

[2] الفقرة الثانية من المادة 44من قانون مجلس الدولة.

[3] النجار، رفعت المصيلحي. **رسالة دكتوراه (إيقاف العاملين المدنيين بالدولة)**، مرجع سابق،ص413.

3. يكون ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا 60 يوماً من تاريخ صدور حكم المحكمة التأديبية وليس من تاريخ العلم به[1].

4. يجب أن يشتمل تقرير العلاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم وعلى بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن وتحديد شخص المختصم، فهذه أمور تعتبر من البيانات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان الطعن[2].

5. ترفع طعون الحكومة من قبل إدارة هيئة قضايا الدولة وذلك لأنها تنوب عن الحكومة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها فهي تنوب نيابة قانونية عن الحكومة في رفع الطعن[3].

وقد وضعت قواعد الأصول بقصد تحقيق العدالة وليس كما يظن البعض بأنها مجموعة من الشكليات، فإلى جانب قواعد الشكل وهي ضرورية لتأمين نظام سير القضاء وهناك في الأصول قواعد جوهرية تتعلق بحقوق الادعاء والدفاع والمراجعة الذي يعود للمتقاضيين ضد أحكام القضاة[4].

وأما الخصائص العامة للإجراءات الإدارية فتتمثل فيما يلي:

1- الإجراءات أمام القضاء الإداري ذات طابع تحقيقي[5].

2- الإجراءات أمام القضاء الإداري كتابية.

---

[1] المادة 23من قانون مجلس الدولة.

[2] العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق،ص319.

[3] المادة 6من قانون هيئة قضايا الدولة رقم 10لسنة 1986.

[4] طلبة، عبد الله. **القانون الإداري والرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، القضاء الإداري، د.ط، د.ن، د.ت، ص422.

[5] ينظر القضاء الإداري إلى الدعاوي الإدارية كأداة للرقابة القضائية على أعمال الإدارة وينطلق من هذا المنطلق ليعالج الإجراءات الإدارية على هذا الأساس فمنذ أن يرفع المدعي دعواه تنحسر ملكيته لها خلاف الدعوى المدنية فتسير تلقائيا، لا تشطب ولا تسقط ويسخر لها القاضي محاميا إذا غاب المحامي الأصلي. انظر د. طلبة،عبد الله. **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة**، مرجع سابق، ص423.

وهذا يعني أن كل طرف في الدعوى يقدم مذكرة مكتوبة يبين فيها ادعاءاته ومطالبه ويضمنها أدلته والمناقشات الشفوية بالمحكمة تعتبر نادرة وإذا حدثت بأنها تقتصر على شرح وبيان ما جاء في المذكرات المكتوبة.

3- الإجراءات الإدارية أمام المحكمة تتميز بالبساطة.

4- الإجراءات ذات طابع سري، فالأصل العام في المحاكمات العادية هي علنية جلساتها حيث تزرع تلك العلانية الطمأنينة في نفس المحال للمحكمة، وعلى عكس ذلك بالنسبة للمحاكمات التأديبية. فالأصل العام في المحاكمات التأديبية السرية ويرجع ذلك إلى الحفاظ على مشاعر وكرامة الموظف المحال على أن هذه السرية ليس من شأنها الإخلال بأي من الضمانات المقرر توفرها للمتهم أثناء المحاكمة التأديبية[1].

المطلب الثاني: القضاء كهيئة رقابة على سلطة الإدارة التأديبية في القوانين الصادرة في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية

وسيتناول الباحث في هذا المطلب شقين يتناول الأول الإجراءات المتبعة أمام محكمة العدل العليا. والشق الثاني يتناول كل من دعوة الإلغاء ودعوى التعويض وكل ذلك فيما يخص القرارات الإدارية التأديبية.

أولاً: الإجراءات أمام محكمة العدل العليا فيما يخص قضايا التأديب

هناك اتجاهان بخصوص تقنين إجراءات الخصومة الإدارية، حيث يرفض البعض تقنين إجراءات الخصومة الإدارية مستندين إلى أن القانون الإداري غير مقنن بإحكامه ونصوصه ونظرياته. وذلك لأنه قانون مرن، ذلك لكي يستطيع مواكبة التطور والتقدم، لان النشاط الإداري للحكومات أكثر اتساعا واكبر حجما في الوقت الحالي[2]. وأما البعض الأخر يرى ضرورة أفراد

---

[1] خليفة، عبد العزيز. **الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام**، مرجع سابق، ص268.

[2] انظر في هذا الشأن د. عمرو، عدنان. **مبادئ القانون الإداري**، مرجع سابق، ص123. والدكتور بركات، عمرو فؤاد. **مبادئ القانون الإداري**، د.ط، شركة سعيد رأفت للطباعة،1985، ص34ود. لطماوي، سليمان. **الوجيز في القانون الإداري**، مرجع سابق، ص11.

قانون إجراءات خاص بالقضايا الإدارية وذلك لعدة فوائد منها سهولة الرجوع للقانون الإجرائي عند الحاجة، وبث الثقة في نفوس المتقاضين والقاضي والرأي العام، وإحاطة كافة أفراد الخصومة بفحوى القانون ومضمونه مسبقا[1].

كما مر سابقاً لا يوجد هناك قانون خاص في محكمة العدل العليا وإنما جاءت النصوص التي تتناول تلك المحكمة من حيث تشكيلها واختصاصاتها وإجراءاتها في عدة قوانين كما مر سابقاً في الفصل الأول من هذا البحث حيث تناول قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون السلطة القضائية وقانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية هذه المحكمة من حيث التشكيل والاختصاصات والإجراءات أمامها. وأما عن موضوع الإجراءات فقد تناوله قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في الباب الرابع منه وفي تسعة مواد ولهذه الإجراءات حتى تكون صحيحة شروط موضحة من خلال هذه المواد سيتناولها الباحث بالتفصيل:

1- الاستدعاء

حيث تبدأ تلك الإجراءات بتقديم الاستدعاء إلى قلم محكمة العدل العليا. وذلك بعدد المستدعي ضدهم مع الأوراق المؤيدة للمستدعي[2]. ويجب أن يقدم الاستدعاء من محامٍ مزاول[3]. ولم يشترط القانون أي شروط بالنسبة لسنين الخبرة التي يجب أن يتمتع بها المحامي حتى يمكنه الترافع أمام محكمة العدل العليا. وهذا في رأي الباحث قصور من المشرع حيث أن القضايا أمام محكمة العدل العليا على مستوى عال من الخطورة و ترفع من محام متمرس كما ويشترط أن يكون توكيل المحامي موقعا من المستدعي أو أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة وذلك في الطلبات المتعلقة بالحريات العامة. وهذا الشرط فضفاض نوعاً ما حيث ويمكن أن يفسر بمعنيين أولا الأصل أن يكون توكيل المحامي من المستدعي إلا أنه في الطلبات التي تتناول حقوقاً وحرياتٍ، على أن يكون التوكيل من أقارب المستدعي حتى الدرجة الرابعة. والمعنى الثاني أنه لا يجوز

---

[1] انظر في هذا الشأن د. بطيخ، رمضان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق،509_510 ، ود. الحلو، ماجد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص251وما بعدها.

[2] المادة 283 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني

[3] الفقرة 1 من المادة 285 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني

أن يتم التوكيل إلا من المستدعي ويكون التوكيل باطلاً في حالة تقديمه من الغير إلا في حالة الطلبات المتعلقة بالحقوق والحريات العامة[1]. وقد اشترطت محكمة العدل العليا الفلسطينية على ضرورة ذكر بيانات القرار المطعون فيه في وكالة المحامي حيث قررت " لما كانت الوكالة تضمنته بالخصوص الموكل به،قد خلت من بيان رقم القرار وتاريخه وموضوعه.......فإنها تغدو والحالة هذه معيبة بعيب الجهالة الفاحشة بالخصوص الموكل به والدعوى واجبة الرد"[2].

2- ميعاد[3] تقديم الاستدعاء أمام محكمة العدل العليا وشرط الميعاد

حرص المشرع على أن يكون ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية.ومن القرارات التأديبية أمام محكمة العدل العليا بميعاد وذلك لرغبة في تحقيق الاستقرار للأوضاع الإدارية وعدم بقاء أعمال الإدارة أمدا طويلا معرضة للطعن، والرغبة في تحقيق الاستقرار للمراكز القانونية للأفراد المستفيدين من القرار[4] وهذا الميعاد هو 60 يوماً من تاريخ نشر القرار[5] وإبلاغ صاحب الشأن. وقد قضت محكمة العدل العليا الفلسطينية انه "حتى لو كان طلب المستدعي قائماً على مبادئ العدالة، إلا انه يجب أن يقدم خلال الأجل القانوني المنصوص عليه في المادة 284 لان هذا هو الأصل في النظام العام"[6]. وكقاعدة عامة يكون النشر هو الطريقة الأساسية بالنسبة

---

[1] تناول القانون الأساسي الفلسطيني الحقوق والحريات في الباب الثاني منه الحقوق والحريات في 25 مادة وما يلفت النظر في هذه المواد هي المادة 14 التي ألزمت توكيل محامي في حالة اتهام الشخص بارتكاب جناية وهذا يقارب ما بين الجرائم الإدارية والجنايات حيث أوجب توكيل المحامي.

[2] قرارها رقم 38\2004 جلسة 2\3\2005 رام الله غير منشور.

[3] الميعاد: هو الأجل الذي يحدده المشرع للقيام بعمل معين أو تصرف محدد خلاله، بحيث إذا انقضى هذا الأجل امتنع على ذوي الشأن إجراء هذا العمل أو القيام بهذا التصرف القانوني.د. شباط، يوسف. ***موعد الطعن في دعوى الإلغاء*، مجلة دمشق**، المجلد الأول،العدد الأول 1999،ص181.

[4] البنا، محمود عاطف. **الوسيط في القضاء الإداري**، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، د.ت، ص 203 انظر في هذا الشأن د.عبد الناصر أبو سمهدانه ،**الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة 2009، ص437_482.

[5] النشر هو إتباع الإدارة الشكليات المقررة لكي يعلم الجمهور بالقرار د. الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 618.

[6] قرارها في 7\6\2004رقم 168\2003منقول عن د. عويضه، ناظم. **شرح قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية** رقم 2لسنة 2001، دراسة تحليلية، د.ط، دار المنارة، غزة 2002.

للقرارات التنظيمية والتبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، إلا أن هناك قرارات فردية يلزم القانون نشرها حتى يعلم بها الغير وتسمح لهم بالرفض في مثل قرارات الترقية والتعيين[1]. ولم تشر المواد التي تناولت الإجراءات المتبعة أمام محكمة العدل العليا كيفية النشر وبأي من الجرائد. وهذا ما لم يتناوله أي من قانون الخدمة المدنية أو قانون السلطة القضائية. وكان أولى على المشرع أن يحدد وسيلة النشر كما فعل المشرع المصري عندما حدد الجريدة الرسمية أو النشرات التي تصدرها المصالح العامة[2] ولم تفرق محكمة العدل العليا الفلسطينية في النشر في الجريدة الرسمية بين القرارات الفردية والتنظيمية واعتبرت أن نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية يعتبر تبليغا صحيحا للشخص المراد تبليغه بالذات[3] وأما عن إبلاغ صاحب الشأن فلم يحدد المشرع طريقة معينة لإبلاغه فقد يكون عن طريق محضر أو أي موظف إداري آخر أو بالبريد أو بغيرها من الطرق.

وأما العلم اليقين فلم يشر إليه المشرع كطريقة للعلم بالقرار الإداري. ويقصد به أن يصل القرار إلى علم الأفراد بطريقة مؤكدة عن غير طريق الإدارة[4] فقد نصت المادة 7 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية على أن يجري التبليغ بإحدى الوسائل التالية: بواسطة مأمور التبليغ أو بالبريد المسجل مع علم الوصول بواسطة قلم المحكمة أو أية طريقة أخرى تقررها المحكمة بما يتفق وأحكام هذا القانون. وهذا يعني أن المشرع الفلسطيني لم يحدد طريقة معينة للتبليغ على سبيل الحصر، وإنما على سبيل المثال وبالتالي يجوز أي طريقة أخرى للتبليغ وقد حكمت محكمة العدل العليا إلى أن " العلم اليقيني بالقرار الإداري والذي يقوم مقام التبليغ لا بد أن يكون علما يقينيا لا ظنيا أو افتراضيا،ويكون كذلك بإطلاع الشخص الصادر ضده القرار على أسباب القرار وفحواه"[5].

---

[1] البنا، محمود عاطف. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 204

[2] المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري.

[3] قرارها في 18\1\1967رقم 84\1966رام الله ،غير منشور.

[4] الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 619.

[5] قرارها رقم 6\1996\جلسة 26\11\1996رام الله نقلا عم د. أبو سمهدانه، عبد الناصر. **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، مرجع سابق،ص420.

وأما الميعاد في حالة سكوت الإدارة فانه إذا تقدم أحد بتظلم إلى الإدارة فلم ترد عليه والتزمت الصمت أو رفضت الطلب فان الميعاد يبدأ بعد فوات 30 يوماً من تاريخ تقديم الطلب وهذا بخلاف القانون المصري الذي وضع مدة60 يوماً[1].

أما عن القرارات التي لا يتقيد الطعن فيها بميعاد فقد أشار المشرع الفلسطيني إلى الطلبات المتعلقة بأوامر الإفراج عن الأشخاص الموقوفين بوجه غير مشروع، فالمدة هنا تمتد طيلة مدة إيقافهم، وأما القانون المصري فلم يشر إلى طلبات الإفراج عن الأشخاص بأنها سبب لعدم التقييد بميعاد الطعن وإنما أشار إلى القرارات المستمرة وهي تلك القرارات التي تحدث آثارها بصفة متجددة وقائمة وأمثلة عليها القرارات السلبية.ويعرف الدكتور محمود البنا القرارات السلبية بأنها " تلك الناتجة عن عدم الرد على صاحب الشأن منذ البداية عندما تكون سلطة الإدارة مقيدة. كعدم الرد على طلب ترخيص معين، أو الامتناع عن التأشير على حكم بصلاحيته للشهر"[2]. إلا إن الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي فيعترض على فكرة القرار السلبي المستمد ويقول " أن ميعاد الطعن يظل مفتوحاً على أساس أن القرار المستفاد من سكوت الإدارة لم ينشر ولم يعلن حتى يقال ببدء سريان الميعاد"[3].

أما عن امتداد الميعاد فلم يشر قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية إليه في الباب الرابع عشر والذي يختص بتلك الإجراءات المتبعة أمام محكمة العدل العليا، وان كانت المادة 21 من القانون نفسه وهذه المادة تأتي في الباب الأول من القانون والذي يتحدث عن الأحكام العامة التي تسري على كافة الدعاوي والطلبات والدفوع والطعون المدنية والتجارية أمام المحاكم النظامية[4] والملاحظ هنا أنه لم يشر إلى تلك الدعاوي والدفوع الإدارية، وان كان من باب أولى على المشرع أن يضيف الدعاوي الإدارية كون هذا القانون جاء بنصوص خاصة بالإجراءات أمام المحكمة الإدارية. ولا يوجد هناك قانون فلسطيني مستقل لمحكمة العدل العليا

---

[1] الفقرة 2 من المادة 24 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

[2] البنا، محمود. **الوسيط في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 216.

[3] فهمي، مصطفى. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 385– 391.

[4] المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني.

والإجراءات الواجب إتباعها أمامها ولم يوضح المشرع الفلسطيني أي قانون إجرائي واجب الإتباع في حالة قصور الإجراءات المتبعة أمام محكمة العدل العليا والمنصوص عليها في الباب الرابع عشر من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية كما أوضح الباحث ذلك سابقاً. وفي رأي الباحث أن لحساب المواعيد وامتدادها تسري المادة 21 على الدعاوي والطلبات أمام محكمة العدل العليا وقد جاءت المادة 21 في ثلاث فقرات هي:

أ- إذا كان الميعاد مقدراً بالأيام أو الأسابيع أو الشهور أو بالسنين فلا يحسب منه يوم التبليغ أو حدوث الأمر المعتبر في نظر القانون سريان الميعاد، فإذا كان مما يجب انقضاؤه قبل الإجراء فلا يجوز حصول الإجراء قبل انقضاء اليوم الأخير من الميعاد، أما إذا كان ظرفاً يجب أن يحصل فيه الإجراء بنقض الميعاد بانقضاء اليوم الأخير منه.

ب- المواعيد المعينة بالشهر أو بالسنة تحسب بالتقويم الشمسي.

ج- إذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد إلى أول يوم عمل بعدها.

أما عن امتداد الميعاد في قانون الخدمة المدنية، لم يتطرق قانون الخدمة المدنية ولائحته التنفيذية إلى امتداد الميعاد في أي من مواده. وأما عن التظلم الإداري وتأثيره على امتداد الميعاد. فبداية التظلم في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني جوازي أي اختياري وليس وجوبياً[1]. وذلك بعكس قانون مجلس الدولة المصري الذي يأخذ بفكرة التظلم الوجوبي بالنسبة لبعض طعون الموظفين وهي الطعون في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في شأن التعيين والترقية ومنح العلاوات، والجزاءات التأديبية، والإحالة إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل عن غير الطريقة التأديبي[2]. مع ملاحظة أن المدة المسموح بها للموظف ليتظلم من القرار الإداري هي عشرون يوماً من تاريخ علمه بالقرار الإداري، في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني إلا أن المشرع المصري جعل منح الموظف مدة أكبر وهي 60 يوم من تاريخ علمه بالقرار. مع

---

[1] الفقرة 1 من المادة 114 من قانون الخدمة المدنية الفلسطيني مصدر سابق.

[2] الفقرة ب من المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري.

ملاحظة أن المشرع الفلسطيني لم يحدد كيفية العلم بالقرار من قبل الموظف فهنا يمكن أن يكون العلم بالنشر أو الإبلاغ أو العلم اليقيني.

كما أن المشرع منح رئيس الدائرة الحكومية مهلة 60 يوماً للرد على التظلم من تاريخ تقديم الموظف كتاب التظلم لرئيس الدائرة الحكومية من خلال رئيسه المباشر[1]. إلا إن ما يعتبر امتداداً لميعاد الطعن في رأي الباحث هو ما أوردته الفقرة 10 من المادة 16 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية حيث منحت رئيس الديوان (ديوان الموظفين) حقاً في نظر التظلم في حالة رفض تظلم الموظف من قبل رئيس الدائرة أو انقضاء مدة 60 يوماً الممنوحة لرئيس الدائرة للنظر في التظلم حيث على الموظف أن يقدم التظلم إلى الديوان و تنظر لجنة مشكلة من قبل رئيس الديوان للنظر في التظلمات وهذه اللجنة مشكلة من مندوب عن الديوان ومندوب عن الدائرة الحكومية التابع لها الموظف، إلا أن هذه اللجنة يعتبر قرارها توصية لرئيس الديوان ورئيس الدائرة الحكومية وقد منح المشرع مدة 30 يوماً للرد على هذا التظلم من تاريخ تقديمه وإذا لم يصدر قرار بالتظلم خلال المدة السابقة يعتبر تظلمه مرفوضاً. وهنا يورد الباحث تساؤلاً هل تقديم التظلم إلى الديوان وجوبي حيث لم يتبين ذلك من خلال النص وإنما أورد المشرع عبارة " يقدم الموظف التظلم إلى الديوان[2]" وفي رأي الباحث كون التظلم في الأساس اختياري فان من باب أولى أن يكون التظلم إلى ديوان الموظفين اختيارياً أيضاً.

وهذا الشهر أي الثلاثين يوماً التي تمنح لرئيس الديوان ورئيس الدائرة للنظر في التظلم مرة ثانية هو امتداد لميعاد الطعن، على أن للموظف قطع هذه المدة واللجوء إلى القضاء كون التظلم اختيارياً[3] وليس وجوبياً[4].

---

[1] الفقرة 2-3 من المادة 160 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني.

[2] الفقرة 8 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية.

[3] التظلم الاختياري حيث يجوز لصاحب الشأن أن يلجأ رأساً إلى القضاء برفع الدعوى دون أن يلزم سلوك سبيل التظلم الإداري، وإذا ما تقدم بتظلم إداري فان هذا التظلم يقطع سريان المدة، إلا أنه لا يستلزم أن ينتظر المتظلم رد الإدارة الصريح أو الضمني بمضي 60 يوم لرفع دعوى الإلغاء.

[4] التظلم الإجباري (الوجوبي حيث يتضمن على صاحب الشأن استنفاذه قبل الالتجاء إلى الطريق القضائي. وعلى ذلك تكون الدعوى غير مقبولة إذا ما فوت صاحب المصلحة على نفسه طريق التظلم.

وفي استعراض الأحكام القضائية فانه يمكن إرجاع أحوال امتداد الميعاد إلى أسباب:

1- القوة القاهرة

2- رفع الدعوة إلى محكمة غير مختصة. حيث تؤدي القوة القاهرة إلى وقف مدة الطعن بحيث لا تبدأ بالسريان إلا بعد زوال القوة القاهرة[1]، ويشترط في الحادث ليكون قوة قاهرة أن يكون غير متوقع الحصول، وأن يكون غير ممكن الدفع، وأن يجعل تنفيذ الالتزام مستحيلا، وأن لا يكون هناك خطأ من جانب صاحب الشأن[2].

أما عن رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة كسبب لامتداد ميعاد الطعن فيقصد به أن يرفع صاحب الشأن دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة و يترتب على ذلك انقطاع الميعاد، ويستمر هذا الانقطاع حتى صدور حكم بعدم الاختصاص وصيرورته نهائيا[3]. وهذه الإجراءات السابق ذكرها تكون قبل نظر المحكمة في الاستدعاء المقدم أمامها. أما ما تبقى من إجراءات فهي بعد نظر المحكمة في موضوع الاستدعاء وهذا ما سأورده في البند الثالث من الإجراءات أمام القضاة في محكمة العدل العليا.

تناولت المواد 286-291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية أي تلك المواد الخاصة بأصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا. فهاهي الإجراءات مشابهة لأية إجراءات أمام أية محكمة من حيث تعين ميعاداً من قبل المحكمة لسماع الاستدعاء وإصدار مذكرة للمستدعى ضده ليقدم بياناً بالأسباب التي استند عليها لإصدار القرار المطعون فيه أو الأسباب المانعة من إصداره كما في حالة القرارات السلبية، ويمنح المستدعي ضده إذا رغب وخلال 8 أيام من تاريخ تبليغه الاستدعاء لائحة جوابية على نسختين الأولى للمحكمة والأخرى للمستدعي، ومن ثم تعين المحكمة ميعاداً لنظر الاستدعاء بحضور الخصوم. على أن يكون للمستدعي الحق في الرد على الحجج التي أدلى بها المستدعى ضده في لائحته الجوابية، كما أن

---

[1] الطماوي، سليمان. **الوجيز في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 364.

[2] الشويكي، عمر. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 237.

[3] حافظ، محمود. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 518.

للمحكمة أن لا تقتصر على البينات التي أوردها في مذكرة الاستدعاء أو اللائحة الجوابية وإنما لها أن تطلب المزيد من التوضيحات، ومن ثم يكون للمحكمة الكلمة الفصل في رفض أو إلغاء أو تعديل القرار المطعون فيه، وهذا ما سيوضحه الباحث فيما سيأتي عند التطرق إلى دعوى الإلغاء ودعوى التعويض.

أما عن دور النيابة العامة في الطعون الإدارية فقد أثير تساؤل حول ما إذا تم مخاصمة أحد أشخاص الإدارة العامة فهل يكون تمثيل النيابة العامة وجوبيا أم أنه يجوز لأشخاص الإدارة العامة توكيل المحامين لتمثيلهم في الدعوى، وحيث أن هناك فراغاً تشريعياً في وجوب تمثيل النيابة لأشخاص الإدارة العامة في قانون تشكيل المحاكم النظامية وقانون الإجراءات المدنية والتجارية الفلسطيني لم تنص صراحة في أي من مواده على وجوب تمثيل النيابة العامة لأشخاص الإدارة العامة. مع أن المادة 16 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية سابقة الذكر نصت على أن الأوراق القضائية المتعلقة بالحكومة تبلغ للنائب العام أو من يقوم مقامه وأن المادة 68 في فقرتها الرابعة من قانون السلطة القضائية نصت أن وظيفة النيابة العامة لدى المحكمة العليا يؤديها من لا تقل درجته عن رئيس نيابة، كما أن المادة 32 من قانون تشكيل المحاكم النظامية أضيفت إلى فقرة من قبل الرئيس في سنة 2006 تنص على تمثيل النيابة العامة للحكومة في الدعوى الإدارية، وان كان بعض الكتاب ينادون بعدم دستورية هذا التعديل كونه يجب أن يصدر من المجلس التشريعي[1].

وقد أبرمت محكمة العدل العليا أن النيابة العامة هي من تمثل الدولة في القضايا الإدارية بخلاف القانون الأردني الذي منح النيابة الإدارية وحدها تمثيل الدولة في القضايا الإدارية وذلك في القانون رقم 12 لسنة 1992 حيث جاء في المادة الخامسة منه تنشأ لدى محكمة العدل العليا رئاسة النيابة العامة الإدارية.

---

[1] حكم محكمة العدل العليا في 2006/12/19 الصادر في رام الله منشور في مجلة العدالة والقانون المجلد السادس نيسان 2007 أنظر في هذا الشأن التعليق على الحكم من ص 171 – 198 نفس المجلة.

ثانياً: دعوى الإلغاء

وسيتناول الباحث في هذا الموضوع التعريف بدعوى الإلغاء وأوجه الإلغاء في ما تنص عليه القوانين الفلسطينية.

1-التعريف بدعوى الإلغاء:

يقصد بدعوى الإلغاء الدعوى الموجهة ضد قرار إداري بقصد إلغائه، وصلاحية محكمة القضاء الإداري في هذا النوع من الدعاوي ينحصر في نقطة واحدة وهي بحث مدى شرعية القرار الإداري فتقضي بإلغائه إذا خالف القانون، وترد الدعوى إن لم يكن مخالفاً للقانون نصاً أو روحاً، ولا تنسحب صلاحية محكمة العدل العليا في دعوى الإلغاء إلى تعديل القرار المطلوب إلغاؤه أو إلى إصدار أي أمر إلى الإدارة بالقيام بعمل معين أو بالامتناع عن عمل معين فصلاحية المحكمة هي صلاحية إلغاء لا صلاحية إنشاء[1]. ويختلف قضاء الإلغاء عن قضاء التفسير من حيث دور القاضي الإداري الذي يقتصر على تفسير القرار الإداري وبيان معناه أو بحث مشروعيته ومدى مطابقته للقانون دون أن يقضي بإلغائه بل يترك الفصل في الأمر للقاضي العادي[2]. كما أن صلاحية الإلغاء تختلف عن صلاحية القضاء الكامل، فهذا القضاء يخول القاضي ترتيب كافة النتائج القانونية على القرار المخالف للقانون، فله أن يحكم بالإلغاء والتعويض في حين أن قاضي الإلغاء لا يملك صلاحية الحكم بالتعويض، حيث تستهدف دعوى الإلغاء الطعن في القرار الإداري بسبب عدم مشروعيته، ولهذا فالخصومة موجهه ضد القرار الإداري[3].

---

[1] نداء، حنا إبراهيم. **القضاء الإداري في الأردن،** جمعية عمال المطابع التعاونية، عمان، 1972، ص 261 انظر في هـذا المجال الدكتورة الشرقاوي، سعاد. **القضاء الإداري،** (دعوى التعويض، دعوى الإلغاء) دار المعارف بمصـر، القـاهرة 1970، ص 175.

[2] عمرو، عدنان. **إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين،** 2001 ص 10.

[3] نداء، حنا إبراهيم. **القضاء الإداري في الأردن،** مرجع سابق ، ص 262.

أما عن جواز الجمع بين دعوى الإلغاء والتعويض في نفس اللائحة فان أياً من القوانين الصادرة في عهد السلطة لم تشر إلى جواز ذلك، وبرأي الباحث تبقى هذه النقطة تحكمها القوانين السائدة في الأردن قبل عام 1967 والتي لا تجيز الجمع بين الدعوتين في عريضة واحدة، حيث لا يجوز رفع دعوى التعويض إلا بعد أن يحكم القاضي بإلغاء القرار الإداري غير المشروع.

2-أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري

أشار قانون تشكيل المحاكم النظامية الفلسطيني في مادته 34 إلى شروط تتعلق في الطلبات والطعون المرفوعة لمحكمة العدل العليا في أربعة عيوب حيث يجب في الطعن المقدم لمحكمة العدل العليا أن يتوفر واحد أو أكثر من هذه العيوب لتقبل الطعون أمام محكمة العدل العليا وهي:

1- عيب الاختصاص.

2- وجود عيب في الشكل.

3- مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

4- التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون.

ومن هذه المادة يتضح أن هناك عيوباً قد تلحق بالقرار الإداري فتجعله معيباً في أحد أركانه وعندما يعرض الأمر على القاضي الإداري يفحص مدى صحة الادعاء و يفحص أركان القرار الإداري.

وسيتناول الباحث هذه العيوب باختصار وذلك لأنه تعرض لها فيما سبق في هذه الأطروحة وإنما سيتطرق إلى هذه العيوب مستنداً إلى ما تنص عليه القوانين الصادرة من السلطة الوطنية والى أحكام وقرارات محكمة العدل العليا الفلسطينية في شأنها هذه العيوب.

أ-عيب عدم الاختصاص:

ويعني الاختصاص صلاحية عضو السلطة الإدارية موضوعياً ومكانياً وزمانياً للتعبير عن إرادتها الملزمة[1]. ويعرفه البعض الآخر بأنه القدرة القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار سواء كان عضواً أو هيئة أخرى في إصدار قرار إداري أو السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها متخذ القرار في إصدار قراره[2]. ويأخذ عيب عدم الاختصاص عدة أشكال: عدم اختصاص مكاني وعدم اختصاص زماني وعدم اختصاص موضوعي.

ويقصد بعدم الاختصاص المكاني، أن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية الموضوعية لمزاولة اختصاصه[3] ويكون عدم الاختصاص إقليميا أو مكانياً بتحدد نطاق إقليمي لاختصاص العضو أو الهيئة فتمارسه خارج هذا النطاق[4].

أما عدم الاختصاص الزماني فيقصد به أن يزاول أحد رجال الإدارة اختصاصه دون مراعاة القيود الزمنية الموضوعية لذلك، كأن يصدر موظف قراراً بعد انتهاء مدة خدمته أو يصدر وزيرٌ قراراً بعد سقوط الوزارة أو استقالتها[5].

أما عدم الاختصاص الموضوعي فيكون عندما يحدد القانون اختصاص أعضاء وهيئات الإدارة موضوعياً، أي بموضوعات معينة، فيصدر القرار من شخص لا يملك الاختصاص بإصداره[6]. ويأخذ عيب الاختصاص الموضوعي عدة صور. منها اعتداء السلطة الأدنى على اختصاصات السلطة الأعلى أو اعتداء السلطة الرئاسية على سلطة أدنى إذا ما جعل المشرع أمراً من اختصاص سلطة إدارية أدنى ومن أمثلة عيب الاختصاص الموضوعي أيضاً الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية كأن يقوم موظف بإصدار قرار جعله القانون من

---

[1] قنديل، جورج. **القواعد الدستورية للقانون الإداري**، دون دار نشر، القاهرة، 1954 ، ص 21.

[2] الحلو، ماجد. **القانون الإداري**، مرجع سابق، ص 518.

[3] الشرقاوي، سعاد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 190.

[4] البنا، محمود عاطف. **الوسيط في القضاء الإداري** ، مرجع سابق، ص 231.

[5] الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 728.

[6] البنا، محمود عاطف. **الوسيط في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 232.

اختصاص موظف آخر مواز له في السلم الوظيفي، ومن صوره أيضاً اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية، أو الاعتداء على صلاحية السلطة القضائية أو التشريعية.

وتعتبر قواعد الاختصاص من النظام العام فلا يمكن تعديلها بالاتفاق أو التنازل عنها، ويستطيع القاضي أن يثيرها حتى إذا لم يطلبها الخصوم[1].

ب-عيب الشكل

ويقصد به الإجراءات والشكليات التي أوجب القانون على رجل الإدارة مراعاتها قبل إصدار القرار الإداري، كما ويقصد به المظهر الخارجي للقرار الإداري نفسه.[2] ويقول الدكتور محمود البنا أن المقصود بعيب الشكل ما يصيب الإجراءات والأشكال التي يمر بها القرار إلى أن يصدر فهي وحدها التي تدخل في تكوين القرار والتي يمكن أن يؤدي إغفالها إلى بطلانه. أما الإجراءات التالية فلا تؤثر في صحة القرار وان أمكن أن يتوقف عليها نفاذه وذلك كالنشر والإعلان[3].

والهدف من قواعد الشكل والإجراءات هو كفالة حسن سير المرافعة العامة إلى جانب حماية مصالح الأفراد. ويذهب أكثر الفقهاء القانونيين إلى التمييز ما بين الإجراءات الشكلية الجوهرية والإجراءات الثانوية على أساس مدى جسامة عيب الشكل، فيعد الشكل جوهرياً ويبطل القرار لمخالفته إذا كان العيب جسيماً بحيث يؤثر في جوهر القرار بحيث كان يمكن أن يصبح القرار مغايراً لو اتبعت الإجراءات الصحيحة. ويكون الشكل ثانوياً، وإذا لم ينل عيب الشكل من جوهر القرار بحيث لم يؤثر عليه ولم يكن من شأنه أن يغير القرار النهائي، ويرى الدكتور أحمد الديدموني أن معيار التمييز بين الشكلية الجوهرية والشكلية الثانوية هو " اعتبار الشكلية جوهرية

---

[1] الشرقاوي، سعاد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 192.

[2] ندا، حنا إبراهيم. **القضاء الإداري**، مرجع سابق ص 373.

[3] البنا، محمود. **الوسيط في القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 241.

إذا كان من شأن إهمالها التأثير على حقوق الأفراد وصالحهم"[1]. إلا أن الدكتور عدنان عمرو يخالف هذا الرأي ويرى أن القانون الإداري لم يشرع لحماية مصالح الأفراد بل في الدرجة الأولى لحماية المصلحة العامة ويستند في ذلك إلى حكم محكمة العدل الفلسطينية بقولها بهذا الخصوص " قواعد الشكل والإجراءات قد وضعت لحماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء ومخالفتها تستدعي بطلان الإجراء المتخذ دون حاجة إلى النص على ذلك صراحة لان عدم مراعاتها فيه إخلال بالضمانات المقررة للأفراد"[2]. وقد يكون الشكل منصوصاً عليه في القانون ومع ذلك يعتبر شكلاً ثانوياً، وذلك إذا لم ينص القانون على البطلان كجزاء لمخالفته[3]. "ويكون الشكل جوهرياً إذا ذكر القانون صراحة أن القرار يكون باطلاً إذا لم يراعِ الشكل"[4]. ويقول الدكتور الطماوي "أن مجلس الدولة الفرنسي لا يقبل تغطية عيب الشكل عن طريق تصحيح القرار من تاريخ لاحق فالقرار الذي أهملت الشكليات في إصداره قرار ولد معيباً، ولتصحيحه لا بد من استيفاء الشكليات والإجراءات ابتداء بإصدار قرار جديد وذلك لان إجازة التصحيح يتضمن مرجعية في القرارات الإدارية "[5].

ج-عيب مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها.

ويقصد بالقانون هنا الذي تؤدي مخالفته إلى الحكم بإلغاء القرار الإداري القاعدة القانونية أياً كان مصدرها، الدستور أو المعاهدات الدولية أو التشريعية أو القاعدة الأعلى في سلم التدرج القانوني أو المبادئ العامة للقانون أو حجية الأمر المحكوم فيه[6].

---

[1] الديداموني، أحمد. **الإجراءات والأشكال في القرار الإداري**، الطبعة الأولى، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة، 1993 ، ص 236.

[2] عمرو، عدنان. **إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين**، مرجع سابق ص 119 وقرار محكمة العدل العليا برام الله في قرارها رقم 96/8 الصادر بتاريخ 5|12|1996 أشار إليه الدكتور عدنان في نفس الصفحة.

[3] البنا، محمود عاطف. **الوسيط في القضاء الإداري**.

[4] الشرقاوي، سعاد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق ص 193.

[5] الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، الكتاب الأول، مرجع سابق ، ص 830.

[6] وكلمة قانون تعني بصفة عامة احترام كل عمل أسمى فيما اصطلح على تسمية سلم تدرج الأعمال القانونية ، فمثلاً اللائحة الصادرة من وزير تكون غير مشروعة إذا خالفت لائحة إدارة عامة أو مرسوماً أو قراراً صادراً من مجلس الوزراء. نقلاً عن د. الشرقاوي، سعاد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق ص 194.

ويرتبط عيب مخالفة القانون إلى العيب الذي يطال محل القرار الإداري. ويقصد بمحل القرار موضوعه أو فحواه ويتمثل بالأثر القانوني العام أو الخاص الذي يحدثه القرار إذا ما كان تنظيمياً أو فردياً.

فالقرار التنظيمي ينشئ مراكز قانونية عامة ومجردة سواء بإلغاء أو إحداث أو تعديل المراكز القانونية لكل من يخاطب به، بينما القرار الفردي ينشئ أو يعدل أو يلغي مركزاً قانونياً خاصا بفرد أو مجموعة محددة من الأفراد، فمحل القرار إذن هو الأثر الذي ينتج عنه مباشرة وفي الحال[1]. إلا أن الدكتور محمود البنا يرى أن عيب مخالفة القانون يشمل جميع أوجه الإلغاء المتعلقة بمحل القرار أو بسببه أو عيب عدم الاختصاص أو مخالفة الشكل[2]. وتتخذ صور مخالفة القاعدة القانونية صوراً متعددة أهمها مخالفة القانون، الخطأ قي تفسير القانون، والخطأ في تطبيق القانون.

- **مخالفة نص القانون:**

فإذا صدر قرار إداري مخالف لأية قاعدة قانونية يكون القرار مشوباً بعيب مخالفة القانون وحقيقاً بالإلغاء، فإذا أوجب القانون على الإدارة أن تقوم بعمل، وامتنعت الإدارة عن القيام به، أو منعها القانون من القيام به، وقامت الإدارة بذلك العمل، كان قرارها مخالفاً للقانون[3]. وفي مخالفة نص القانون تكون المخالفة ظاهرة إذ تأتي الإدارة بعمل يحرمه القانون أو تمتنع عن القيام بعمل يوجبه عليها القانون ومثالها أن ترفض الإدارة منح ترخيص لأحد الأفراد الذين استوفوا الشروط القانونية[4]. وقد يثور الخلاف بين الإدارة والفرد حول وجود القاعدة القانونية، كما قد يثور الخلاف حول القانون الواجب التطبيق حيث إذا قدم فرد طلباً إلى الإدارة في ظل قانون ساري المفعول فلا يجوز للإدارة أن ترفض الطلب بداعي أن الإدارة ستعمل على تعديل القانون ساري المفعول.

---

[1] الطماوي، سليمان. **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، مرجع سابق، ص 328.

[2] البنا، محمود. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 261

[3] نداء حنا. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 420.

[4] الشرقاوي، سعاد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 196

- **الخطأ في تفسير القانون:**

وذلك بأن تعطي الإدارة تفسيراً خاطئاً للقانون، والتفسير قد يكون عمدياً أو غير عمدي. وتعتبر مراقبة هذه الصورة من صور مخالفة القانون من أدق ما يراقبه مجلس الدولة لان الإدارة لا تتنكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها وإنما تعطيها معنى غير المعنى المقصود، وهذا التفسير الخاطئ قد يكون نتاج غموض من النص وقد يكون متعمداً[1].

وهناك قرار لمحكمة العدل العليا توضح فيه قواعد تفسير القانون فقضت "عند تفسير القاعدة القانونية يجب التقييد بأساسين مهمين الأول: لا يجوز عزل العبارة الواحدة عن بقية عبارات القانون. والثاني: يجوز عدم الأخذ بظاهر الصيغة القانونية والعدول عن مدلولها الظاهر. إذا ذهل الشارع من استعمال التعبير الواضح فقصد معنى وعبر عنه بلفظ لا يفهم منه هذا المعنى ففي مثل هذه الحالة لا تتقيد المحكمة بالألفاظ الحرفية التي استعملت بالصيغة القانونية وإنما عليها أن تفسر الصيغة بما يلائم إرادة المشرع"[2].

- **الخطأ في تطبيق القانون:**

وهذا الخلاف يثير من الناحية العملية عدة نقاط أهمها:

ينص الخلاف على صحة الواقعة التي استندت إليها الإدارة، ومثال ذلك عندما ينازع الموظف في صحة الواقعة المنسوبة إليه.

وقد ينص الخلاف على التكييف الصحيح للواقعة التي استندت إليها الإدارة وهل هذه الواقعة عند ثبوتها تجيز للإدارة استعمال صلاحياتها القانونية ومثال ذلك أنه لو ثبت أن الموظف ارتكب الفعل المسند إليه فهل يشكل هذا الفعل ذنباً إداريا.

---

[1] الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 868 وما بعدها.

[2] قرارها رقم 24 لعام 52 – مجلة نقابة المحامين العدد 6 لعام 1953 – ص 275.

والنقطة الثالثة تقع عند تقدير الخطورة الناجمة عن الواقعة الثابتة، حيث إذا ثبت أن الموظف قد ارتكب فعلاً وأن التكييف الصحيح لهذا الفعل أنه ذنب إداري فيثور هنا مدى تقدير الخطورة الناجمة عن الفعل فهل تتدخل الإدارة أو تمتنع عن التدخل وما هو الإجراء الذي يجوز لها اتخاذه.

د-التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة على الوجه المبين في القانون.

ويقصد به استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به وذلك من خلال الانحراف لتحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة المتوخاه من كل قرار إداري تصدره الإدارة، فإذا ما كان الهدف من عمل الإدارة تحقيق مصلحة خاصة أو من أجل الانتقام فان ذلك يعتبر انحرافاً في استعمال السلطة الإدارية[1]. ويستطيع القاضي الإداري إثبات عيب الانحراف بالاعتماد على القرائن القضائية حيث جاء في قرار لمحكمة العدل العليا في القضية رقم (64/83) القول بأنه " استقر الفقه والقضاء على أنه يجوز إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بكل طرق الإثبات أو بالأدلة من مجرد قراءة القرار وأسبابه التي بني عليها ومن طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به"[2].

هذا بخصوص دعوى الإلغاء بشكل عام أما ما نصت عليه القوانين الفلسطينية الصادرة في عهد السلطة بشأن دعوى الإلغاء الخاصة بالقرارات الإدارية الخاصة بتأديب الموظف العام. فها هو قانون الخدمة المدنية ينص في فقرته الثالثة من المادة 114 على أن للموظف اللجوء إلى القضاء خلال 60 يوماً من تاريخ إبلاغه رفض تظلمه أو انقضاء المدة المنصوص عليها وهي "ستين يوم من تاريخ تقديم التظلم أو انقضاء هذه المدة دون الرد خطيا على التظلم".

---

[1] العبادي، محمد وليد. **القضاء الإداري، (** شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها**)**، طبعة أولى، الوراق للنشر والتوزيع عمان ، 2008 ص 693 ، أنظر الطماوي، سليمان. **نظرية التعسف في استعمال السلطة،** طبعة ثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1978 ص (66،68)

[2] عدل عليا(94/38) مجلة نقابة المحامين الأردنيين لسنة 1994 ، (ص 21).

من هذه الفقرة يتضح أن المادة لم تشر إلى أية جهة قضاء يمكن للموظف أن يلجأ إليها كما أنها لم تشر إلى صلاحية القضاء من حيث إلغاء القرار أو تعديله أو التعويض عما سببه القرار من أذى مادي أو معنوي على الموظف.

إلا أن قانون تشكيل المحاكم النظامية أجاب عن الشق الأول في قصور المادة السابقة وذلك في فقرته الرابعة من المادة 33 والتي تتناول اختصاصات محكمة العدل العليا حيث أنها تختص بالمنازعات المتعلقة بالوظائف العمومية من حيث التعيين أو الترقية أو العلاوات أو المرتبات أو النقل أو الإحالة إلى المعاش أو التأديب أو الاستيداع أو الفصل وسائر ما يتعلق بالأعمال الوظيفية. بداية أجابت هذه الفقرة على التساؤل الأول حول اختصاص محكمة العدل العليا بالنسبة إلى تأديب الموظف العام. وان كان للباحث رأي بضعف صياغة هذه المادة من حيث أنها قدمت الإحالة على المعاش وهو جزء من العقوبات التاديبية، ومن ثم أوردت التأديب بشكل عام وبعد ذلك أوردت عقوبتي الاستيداع والفصل مع العلم إن قانون الخدمة المدنية خلا من عقوبة الاستيداع حيث أن العقوبات على سبيل الحصر فكان أحرى بالمشرع أن يذكر كل ما يتعلق بتأديب الموظف العام بدل من أن يفند بعض عقوبات التأديب.

فها هي محكمة العدل العليا تعتبر أن القرار الإداري المبني على وقائع غير صحيحة تعتبره مشوباً يعيب إساءة استعمال السلطة وتقرر مبدءاً قانونياً مفاده " إذا كان القرار المطعون به المتضمن إحالة المستدعي (الموظف) على مجلس تأديبي مبنياً على واقعة غير صحيحة فيكون حقيقا بالإلغاء"[1].

3ـــ. إجراءات رفع ونظر دعوى الإلغاء و الفصل بها وتنفيذ الحكم.

وقد نص على هذه الإجراءات في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية بالإضافة إلى قرارات محكمة العدل العليا بخصوص هذا الموضوع. وقد قررت محكمة العدل العليا في احد إحكامها على تطبيق قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية عند النظر في الطعون

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية 1966/2/5 منشور في مجلة العدالة والقانون المجلد السادس. ص 147.

الإدارية حيث نصت " إذا كانت المحكمة تطبق قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية فيما يتعلق بالدعاوي المدنية والتجارية عند النظر في الطعون الإدارية فيما لم يرد به نص خاص بالأصول المتبعة بمحكمة القضاء الإداري على اعتبار أن القانون المذكور هو قانون التقاضي فيما لم يرد به نص خاص وهذا القول لا يرد على إطلاقه، ذلك لان لكل قضاء خاصته، وان هذه الخاصية تفرضها الدعوى محل النظر فالقضاء الجزائي يطبق قانون الأصول المدنية فيما لم يرد فيه نص في قانون الإجراءات الجزائية بالقدر الذي لا يتعارض وطبيعة الدعوى الجزائية، كما أن القضاء الإداري يطبق قانون الأصول المدنية فيما لم يرد فيه نص في الإجراءات والأصول المتبعة أمام محكمة العدل العليا بالقدر الذي لا يتعارض وطبيعة الدعوى الإدارية"[1].

أ: إجراءات رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة العدل العليا.

تبدأ إجراءات الطعن في القرار التأديبي بتقديم عريضة الدعوى إلى قلم كتاب المحكمة في المواعيد المحددة[2]. ويجب أن تشمل لائحة الدعوى على الأمور التالية:

1- اسم المدعي وصفته ومحل عمله وموطنه واسم الشخص الذي يمثله أن وجد وصفته وعنوانه، وما إذا كان المدعي أو المدعى عليه فاقد الأهلية أو ناقصها فينبغي ذكر ذلك في عريضة الدعوى[3].

2- اسم المدعي عليه وصفته ومحل عمله وموطنه، وهنا يكون النائب العام هو من يمثل الدولة أمام القضاء.[4]

3- موضوع الدعوى أو مضمون النزاع وهذا ما نصت عليه الفقرة السابعة من المادة 52 من قانون أصول المحاكمات حيث نصت على أن تتضمن لائحة الدعوى وقائع وأسباب الدعوى وتاريخ نشوئها وطلبات المدعي التي تبين أن للمحكمة صلا حية نظر الدعوى. كما أن المادة

---

[1] قرارها رقم 2005\76جلسة 2005\9\13رام الله ،غير منشور.

[2] د.خليفة، عبد العزيز. **إجراءات تأديب الموظف العام**، مرجع سابق، ص95.

[3] الفقرة 2و4من المادة 52من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

[4] الفقرة 3 من المادة 52 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

56 من نفس القانون نصت على أن تكون لائحة الدعوى شاملة لجميع ما يحق للمدعي المطالبة به وقت إقامتها. وتعد هذه البيانات جوهرية بحيث يؤدي إغفالها إلى بطلان لائحة الدعوى.وقد قررت محكمة العدل في حكم لها ردت به الدعوى شكلا لعدم بيان القرار المطعون به حيث قررت "من الرجوع إلى لائحة الطعن تجد المحكمة أن المستدعي لم يبين القرار المطعون به حتى تتمكن من بحث مشروعيته"[1].

4- قيد لائحة الدعوى.

يقيد قلم المحكمة لائحة الدعوى ويلزم إيداعها في سجل القضايا بعد دفع الرسوم، وتختم بخاتم المحكمة ويدون التاريخ باليوم والشهر والسنة[2].

ب: إجراءات نظر الدعوى أمام محكمة العدل العليا.

1- تبدأ إجراءات نظر الدعوى بإصدار قرار مؤقت وإصدار مذكرة للمستدعي ضده لبيان الأسباب الموجبة للقرار المطعون فيه أو المانعة من إصدار القرار موضوع الطلب ويبلغ القرار المؤقت إلى المستدعي ضده والى كل شخص ترى المحكمة تبليغه[3]. حيث تبدأ إجراءات المحاكمة بحضور المستدعي أو وكيله وتقوم بإصدار قرار مؤقت، وذلك قبل إعلان المستدعي ضده أو معرفته بوجود دعوى ضده، ويكون القرار المؤقت الذي تصدره المحكمة عبارة عن استدعاء للجهة الإدارية لبيان الأسباب الموجبة للقرار المطعون بها والمانعة من إصدار القرار موضوع الطلب[4].

2- إعلان لائحة الدعوى.

[1] قرار محكمة العدل العليا في تاريخ 22\3\2006رقم 166\2005 ،منظومة المقتفي.

[2] المادة 54 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

[3] المادة 286من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

[4] د. أبو سمهدانه، عبد الناصر. **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، مرجع سابق، ص438.

وقد نصت المادة 287 من قانون أصول المحاكمات انه" إذا رغب المستدعي ضده في معارضته إصدار قرار قطعي وجب عليه ذلك خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تبليغه الاستدعاء أن يقدم اللائحة الجوابية مع نسخة منها لتبليغها للمستدعي، فإذا تخلف عن تقديم اللائحة خلال تلك المدة لا يجوز سماعه في معارضة الاستدعاء " وقد عدلت مدة الرد على لائحة الدعوى حيث كانت 8 أيام، وقد أحسن المشرع في مد هذه المدة وذلك حتى يتسنى للمستدعى ضده أن يرد على لائحة الدعوى بشكل مفصل[1]. مع التنويه أن من يمثل المستدعي ضده هو النائب العام حيث قررت محكمة العدل العليا " النائب العام بصفته ممثلا للمستدعي ضده لم يتقدم بلائحة جوابية، مما يترتب عليه اعتباره مسلما بما جاء بالاستدعاء، واعتبار الوقائع الواردة في لائحة الدعوى غير متنازع عليها"[2].

ج- الفصل في الدعوى وتنفيذ الحكم.

1-الفصل في الدعوى.

لمحكمة العدل خيارات بالنسبة لقرار التأديب فهي تملك رفضه أو إلغاءه أو تعديله[3]. وتصدر المحكمة أحكامها بإجماع الآراء أو بالأغلبية فإذا لم تتوفر الأغلبية وتشعبت الآراء لأكثر من رأيين وجب أن ينضم الفريق الأقل عددا أو الذي يضم أحدث القضاة لأحد الرأيين الصادرين من الفريق الأكثر عدداً وذلك بعد اخذ الآراء مرة ثانيه[4]. ويجب أن يشتمل الحكم على اسم المحكمة التي أصدرته ورقم الدعوى وتاريخ إصدار الحكم وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره وحضروا النطق به وأسماء الخصوم بالكامل وحضورهم أو غيابهم. وان يشتمل على عرض مجمل لوقائع الدعوى، وخلاصة موجبة لطلبات الخصوم ومستنداتهم ودفوعهم ودفاعهم

---

[1] حيث عدل قانون أصول المحاكمات المدنية رقم 2 لسنة 2001 إلى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 5 لسنة 2005

[2] قرارها بتاريخ 15\3\2005رقم 54\2003منظومة المقتفي.

[3] المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

[4] المادة 168من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

الجوهري مع بيان أسباب الحكم ومنطوقه[1]. والقرار الذي يصدر من محكمة العدل قطعي وغير قابل للمراجعة وقد قررت ذلك محكمة العدل في قرار لها " أن أحكام المحكمة لا تقبل المراجعة لأنها على درجة واحدة بأي طريق من طرق الطعن،فضلا على أن أي حكم بإلغاء القرارات محل الطعن له حجية عامة وكاملة وشامله ومانعة من أي نزاع أو دعوى، ويكتسب الحكم الدرجة القطعية المبرمة بما يجعلها غير قابلة للمراجعة"[2]. "على أن لها تصحيح ما وقعت به من أخطاء مادية بحته سواء كانت حسابية أو كتابية بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناء على طلب الخصوم دون مرافعة"[3].

2-تنفيذ العقوبة.

تناول كل من القانون الأساسي الفلسطيني وقانون السلطة القضائية وجوب تنفيذ الأحكام القضائية وجاءت المادة 82 من قانون السلطة القضائية متماثلة مع المادة 106 من القانون الأساسي التي نصت على " الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على نحو أية جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفا عاما أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضا كاملا له". ورغم أن هذا النص مقرر في قانون السلطة القضائي إلا أن هناك إشكاليتين تواجهان تنفيذ أحكام محكمة العدل العليا أولها أن كثيراً من الأحكام الصادرة عن هذه المحكمة لم تنفذ بسبب مماطلة السلطة التنفيذية وعدم وجود دائرة تنفيذ تابعة لمحكمة العدل العليا حيث لم ينص قانون التنفيذ الفلسطيني على إنشاء دائرة تنفيذ لدى محكمة العدل [4]. وقد أكدت محكمة العدل العليا على ضرورة تنفيذ أحكامها وذلك في قرارها "

---

[1] المادة 174 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

[2] قرارها رقم 43\2005جلسة 4\10\2005نقلا عن د. أبو سمهدانه، عبد الناصر. **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين،** مرجع سابق ،ص466.

[3] د.خليفة، عبد العزيز. **إجراءات تأديب الموظف العام،** مرجع سابق، ص288.

[4] انظر في هذا الشأن د.عبد الناصر أبو سمهدانه، **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين،** مرجع سابق، ص474. ا. أبو هنود، حسين. **محاكم العدل العليا الفلسطينية والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن،** سلسلة التقارير القانونيه1999،ص85.

ولقد استقر الفقه والقضاء الإداريين بان الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية يشكل اعتداءاً على الدستور وذلك لاستقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، وامتناع السلطة التنفيذية عن تنفيذ القرار القضائي هو اعتداء على مبدأ الفصل ما بين السلطات"، وهذا الامتناع هو بمثابة مناقشة للقرار القضائي يفقده حجيته التي فرضها القانون، فاحترام قرارات المحاكم يتطلب تنفيذها حتى لو كانت خاطئة. كما انه لا يجوز للسلطة التنفيذية فرض رقابتها على إجراءات المحاكم وقراراتها.

ولقد اجمع فقهاء القانون بان "غل يد السلطة التنفيذية عن التدخل في الدعاوي المنظورة أمام المحاكم هو من أهم عوامل إرساء استقلال القضاء وفرض احترامه على الجميع ويجب أن تبقى يد السلطة التنفيذية مغلولة حتى لو كان هناك خطأ في تطبيق القانون ارتكبه القاضي أثناء سير الدعوى، لان الوسيلة الصحيحة لتدارك مثل هذا الخطأ وإصلاحه تتم بالطعن في تلك الأحكام بالطرق المقررة قانونا، وليس عن طريق تدخل السلطة التنفيذية في إجراءات وأحكام المحاكم"[1].

وقد تمتنع الإدارة كليا أو بشكل جزئي عن تنفيذ الحكم وان تعيد إصدار القرار الملغي أو تتراخى في تنفيذ الحكم، وأما الامتناع الكلي عن تنفيذ الحكم فيتمثل في أن تلجا الإدارة إلى اتخاذ موقف سلبي بحت إزاء حكم الإلغاء وتجاهله بصورة مطلقه،وذلك بان تمتنع عن القيام بما يفرضه عليها هذا الحكم من التزام يتمثل في إزالة الآثار المادية والقانونية للقرار الملغي[2]. وقد اعتبرت محكمة القضاء الإداري المصرية أن التراخي عن تنفيذ الحكم من قبل الإدارة بمثابة عدم التنفيذ وذلك في قرار لها " قد يثبت في بعض الأحيان أن الإدارة قد عمدت إلى المماطلة في تنفيذ الحكم دون مبرر معقول وتجاوزت في التأخر في تنفيذه حدود المهلة التي يمكن خلالها إتمام هذا التنفيذ،وهذه الوسيلة لا تقل خطرا عن امتناع الإدارة الصريح والواضح عن تنفيذ

---

[1] حكم محكمة العدل العليا رقم 112\2005المؤرخ في 30\10\2005منقول عن تقرير حول حالة السلطة القضائية ومنظومة العدل في عام 2005 سلسلة تقارير قانونية 64صادرة عن الهيئة المستقلة لحقوق المواطن.

[2] د.جبيره، عبد المنعم. **أثار حكم الإلغاء،** (دراسة مقارنه)، طبعة أولى، دار الفكر العربي، القاهرة1971، ص540.

الحكم.........لذلك فليس غريبا أن أحكام القضاء تسوي بين التقاعس عن التنفيذ وبين الامتناع كليا عنه"[1].

ومن القرارات التي أصدرتها محكمة العدل العليا ولم تنفذ قرارها في تاريخ 1998/11/19 حيث أصدرت محكمة العدل العليا في غزة "حكما يلغي قرار وزارة التربية والتعليم ورئيس ديوان الموظفين العام بحق احد الموظفين، والقاضي بنقله من وظيفته إلى وظيفة أخرى،وقد اعتبرت المحكمة قرار الوزارة بنقل المذكور إلى الوظيفة الجديدة مخالفا للقانون، وقررت إبقاء المذكور في وظيفته إلا أن وزارة التربية والتعليم وديوان شؤون الموظفين رفضا الامتثال لقرار المحكمة"[2].

أما فيما يتعلق في مدى سلطة محكمة العدل في إلغاء أو تعديل القرار المتعلق بتأديب الموظف العام. فها هي المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية تجيب على ذلك بأن لها أن ترفض القرار المطعون به أو تلغيه أو تعدله، ولم تشر المادة إلى موضوع التعويض الذي سيأتي الباحث على ذكره لاحقاً.

ثالثاً: دعوى التعويض.

وهي التي ترفع للمطالبة بجبر الضرر المادي أو الأدبي الذي حدث نتيجة لخطأ الإدارة، وغالباً ما تكون بالمطالبة بمبلغ من المال لجبر الضرر. وأن طلب التعويض قد يرفع بصفة أصلية أو بصفة احتياطية أو تبعية أي في طلب بالإلغاء والتعويض معاً[3]، ويملك الموظف الذي تم توقيع الجزاء التأديبي بحقه أن يرفع دعوى التعويض في أي وقت، طالما لم يمر الزمن المانع

---

[1] حكم محكمة القضاء الإداري في 30\6\1957السنة 11ص360نقلا عن د. جبيره، عبد المنعم. **أثار حكم الإلغاء**، مرجع سابق،ص504.

[2] نقلا عن الأستاذ أبو هنود، حسين. **محاكم العدل العليا الفلسطينية والهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن**، مرجع سابق، ص88.

[3] بديوي، عبد العزيز خليل. **الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها**، طبعة أولى، دار الفكر العربي القاهرة ، 1970 ص 39.

من سماع الدعوى (سقوط الحق بالتقادم) وفقاً للأصول العامة[1]. فقررت محكمة العدل العليا الأردنية فيما إذا كان القرار الإداري مخالفاً للشكل أو الإجراءات أو قواعد الاختصاص فهي لا ترقى كسبب للحكم بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الطاعن نتيجة لتنفيذ هذا القرار قبل إلغائه إلا إذا كان العيب جسيماً بحيث يؤثر في جوهر القرار وموضوعه حيث إن القضاء بالتعويض ليس من مستلزمات القضاء بالإلغاء.[2] أما بالنسبة للقرارات الإدارية المعيبة بمخالفة القانون أو إساءة استعمال السلطة فان المحكمة تحكم بالتعويض إذا تم إلغاء القرار الإداري لهذه الأسباب[3].

أما عن قضاء التعويض في ما يختص بالقرارات التأديبية الجائرة بحق الموظف العام في القوانين الصادرة زمن السلطة الوطنية الفلسطينية.

بداية جاء القانون الأساسي لينص في مادته 106 وذلك بالفصل الخاص بالسلطة القضائية لتعترف بحق المحكوم له في رفع دعوى مباشرة أمام المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً كاملاً له فهذه المادة برأي مدخل لمن تعرض إلى ضرر سواء من الأفراد أو من الدولة أو أحد مؤسساتها بحقه في تعويض ما أصابه من أضرار نتيجة خطأ مرتكب من الغير. إلا أن قانون الخدمة المدنية جاء خالياً من ذكر قضاء التعويض كما هو الحال بالنسبة لقضاء الإلغاء كما مر سابقاً. أما قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في بابه الرابع والذي يتناول أصول المحاكمات المتبعة أمام محكمة العدل العليا كما مر لم يأتِ في مادته 291 على ذكر التعويض كما ذكر إلغاء القرار الإداري أو رفضه أو تعديله وإنما ذكر فقرة مع ما يترتب على حكمها من آثار قانونية. فإذا كان يفهم من هذه الفقرة أن لمحكمة العدل العليا أن تحكم بالتعويض فهل لها إن تحكم به من تلقاء نفسها دون طلب من المتضرر. وإن لم يكن

---

[1] العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام**، مرجع سابق ص 455.

[2] حكم محكمة العدل العليا، قضية رقم 97/30 الصادر بتاريخ 1997/5/27 ، مجلة نقابة المحامين، العدد الحادي عشر لسنة 1997 ص 4211- 4216.

[3] حكم محكمة العدل العليا، القضية رقم 94/146 ، الصادر بتاريخ 1994/6/29 ، مجلة نقابة المحامين، العدد الأول لسنة 1995، ص 160.

للمحكمة أن تحكم بالتعويض من غير طلب المتضرر فكان أولى على المشرع أن يذكر كلمة التعويض صراحة في هذه المادة.

وأما من ينظر في دعوى التعويض عن القرارات التأديبية غير المشروعة وان لم يوجد نص في القانون على اختصاص محكمة العدل العليا في النظر في دعوى التعويض فان إعمالا لمبدأ أن قاضي الأصل هو ذاته قاضي الفرع ولان دعوى التعويض عن القرارات التأديبية غير المشروعة ترتبط بالإجراءات التأديبية فان الاختصاص بنظرها ينعقد للمحاكم التأديبية[1].

وأما عن إجراءات دعوى التعويض فبرأي الباحث أنها نفس تلك الإجراءات المتبعة لإقامة دعوى الإلغاء وبالتالي أحيل القارئ إلى ما تم ذكره في خصوص إجراءات إقامة دعوى الإلغاء.

وأما عن شروط قبول دعوى التعويض فان توفر عناصر المسؤولية هو الأساس لدعوى التعويض الإداري وهذه العناصر هي:

1- الخطأ:

والخطأ المؤدي للتعويض الإداري إذا ما نجم عنه ضرر للغير يقع حينما تخل الإدارة بالتزاماتها بأداء خدمة كلفها القانون بها. وهنا أخذ الخطأ صورة سلبية في حين أنه قد يأخذ صورة ايجابية كما لو خالفت بعملها القانون في صورة قرار إداري غير مشروع أو نتيجة لعمل مادي بحت يستوي في ذلك أن يكون متعمداً أو ناجماً عن إهمال أو تقصير[2]. وللخطأ صورتان خطأ شخصي ويلزم مرتكبه من رجال الإدارة بتحمل عبء أدائه للمضرور بصورة مباشرة أو غير مباشرة بأن تقوم الإدارة بأداء التعويض للمضرور والرجوع بقيمة ما أدته على الموظف

[1] خليفة، عبد العزيز. **دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، د.ط، منشأة المعارف الإسكندرية، 2009، ص 24.

[2] المرجع السابق، ص 99.

المسؤول لخطئه عن إحداث الضرر، وأما الخطأ المرفق الذي تلتزم الإدارة فيه بتعويض المضرور حال ثبوت تسببه فيما مني به من ضرر[1].

2- الضرر:

"هو كل إخلال بحق أو مصلحة مشروعة للمضرور مادية كانت أو معنوية والضرر قد يكون مادياً تمثل في خسارة مالية للشخص أو في مساس بحقوق الشخص المالية بحيث يؤدي إلى إنقاص من ذمته المالية وقد يكون الضرر أدبياً وهو ما لا يمس الذمة المالية ولا يقوّم بمال كالحرية الشخصية وحرية الرأي والمساس بالكرامة والشرف"[2]. ويشترط في الضرر أن يكون محققاً أي مؤكداً ووقع بالفعل وأن يكون الضرر شخصياً أي أن يصيب الشخص الذي يطلب التعويض وأن يقع الضرر على حق مشروع، وأن يكون الضرر ممكن التقدير نقدياً قدر الإمكان فقد يكون التعويض عن الضرر الأدبي أو المعنوي برد الاعتبار للمضرور بين الناس، أو بتوقيع جزاء على المخطئ أو بمنع المضرور بمقابل نقدي.

3- العلاقة السببية بين الخطأ والضرر:

بحيث يجب أن يكون الضرر نتيجة مباشرة لهذا الخطأ فإذا كانت النتيجة غير مباشرة أو لا صلة لها بالخطأ انتفت المسؤولية ومن ثم فلا تعويض وتنقضي كذلك هذه المسؤولية إذا كان السبب المباشر للضرر حادثاً مفاجئاً أو قوة قاهرة أو سبباً أجنبياً بين الطرفين أو نتيجة سلوك المضرور نفسه[3] ويقع عبء إثبات العلاقة السببية بين الخطأ والضرر على عاتق المدعي بحيث لا يقضي له بتعويض إذا ما فشل في إثباته. مما سبق يمكن التفرقة ما بين منازعات الإلغاء والتعويض فيما سيأتي:

---

[1] بطيخ، رمضان محمد. ***بحث بعنوان شروط قبول دعوى التعويض***، ص 172.

[2] المرجع السابق. ص 175.

[3] فوده، عبد الحكيم. التعويض المدني في المسؤولية المدنية التعاقدية والتقصير في ضوء الفقه وأحكام محكمة النقض، د.ط.د.ن، 1998، ص 942 وللمزيد انظر إلى بحث بعنوان ***القرار الإداري وقضاء التعويض*** للمستشار حمد، كمال الدين محمد. بحث منشور ألقي في مؤتمر القضاء الإداري **(الإلغاء والتعويض)**. المنعقد في المملكة العربية السعودية أكتوبر 2008 من ص 381-395.

أ–من حيث موضوع الدعوى: إن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية تهدف إلى مخاصمة القرار الإداري للوصول إلى إلغائه في حين أن موضوع دعوى التعويض تتمثل في المطالبة بتعويض عادل عما أصاب المدعي من أضرار مادية ومعنوية نتيجة للعمل الإداري.

ب-من حيث مدى صلاحية القاضي الإداري: ففي قضاء الإلغاء تصدر المحكمة برفض أو إلغاء أو تعديل القرار المطعون فيه[1]، أما صلاحية القضاء الإداري في دعوى التعويض فهي صلاحية واسعة وشاملة فله صلاحية تعديل القرار الطعين والتعويض عنه وإصدار قرار جديد يحل محله والحكم بالتعويضات المالية العادية لجبر الأضرار التي لحقت بالحقوق الشخصية للطاعن[2].

ج–من حيث حجية الأحكام القضائية الصادرة في الدعوى: حيث إن للأحكام الصادرة في قضاء الإلغاء حجية مطلقة تنصرف إلى الكافة. بمعنى انه إذا الغي القرار المطعون فيه، أصبح كأن لم يكن لا بالنسبة إلى المدعي وحده بل بالنسبة إلى الكافة، بينما يكون للأحكام الصادرة في قضاء التعويض حجية نسبيه مقصورة على أطراف الخصومة دون غيرهم[3].

د– من حيث المواعيد والإجراءات: حيث إن اللجوء إلى قضاء الإلغاء مقيد بمدة معينة يجب احترامها وإلا سقط الحق في الدفاع عن شرعية القرارات الإدارية، بينما لا يتغير اللجوء إلى قضاء التعويض لهذه المدة طالما أن الحق المتنازع حوله لا زال قائماً لم يسقط بمدد التقادم المحدد له[4] فإذا فوت الشخص على نفسه الميعاد المحدد لقبول دعوى الإلغاء وهي مدة قصيرة نسبياً وهي 60 يوماً في القانون الفلسطيني نبدأ من تاريخ النشر أو التبليغ أو العلم اليقين، فان حقه يسقط في تقديمها، وأصبح القرار الإداري محصناً ويعامل معاملة القرارات السليمة[5]. إلا

---

[1] المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية.

[2] العبادي، محمد وليد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 326.

[3] للمزيد أنظر **القضاء الإداري الكتاب الأول (قضاء الإلغاء)**، الطماوي، سليمان. الطبعة السادسة، دار الفكر العربي 1986 ص 247

[4] أنظر في هذا الشأن بحث ***بعنوان مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في ضوء الاجتهاد القضائي الإداري العربي*** للأستاذ حجو، محمد. بحث منشور في كتاب **بحوث وأوراق عمل**، الصادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

[5] العبادي، محمد وليد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 324.

في بعض الحالات التي يجوز فيها تقديم الدعوى دون التقييد بميعاد كالقرارات المتقدمة والقرارات الصادرة، استناداً إلى صلاحية مقيدة[1]. إلا أن قصر ميعاد الطعن بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية لا يمنع من إثارة عدم شرعية القرارات الإدارية التي انتهى مدة الطعن بها بوسائل غير مباشرة منها عدم شرعية القرار الإداري التنظيمي بصورة عرضية أثناء النظر في قضية معينة بقصد استبعاد تطبيقه على هذه القضية، كما أن بإمكان الفرد الذي أصابه ضرر من جراء القرار الإداري غير المشروع أن يرفع دعوى القضاء الكامل طالباً التعويض رغم انقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء[2].

---

[1] الشوبكي، عمرو محمد. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 243.

[2] حافظ، محمود. **القضاء الإداري**، مرجع سابق، ص 522.

الخاتمة

النتائج

مما سبق يتضح أن قيام مسؤولية الموظف العمومي وتأديبه هو الضمانة الأكيدة لاحترام الموظف لواجبات وظيفته، فكما يستحق الموظف العلاوة والترقية على مثابرته فانه يستحق العقوبة على إهماله، ولذلك تمنح جميع التشريعات سلطات معينة لجهات إدارية كانت أو قضائية للقيام بإجراءات معينة لإجبار الموظفين العموميين على القيام بواجباتهم وتحمل مسؤولياتهم وتشمل تلك الإجراءات جزاءات معينة توقع على الموظف إذا قصر أو أهمل أو امتنع عن القيام بما اسند له.

وهذه السلطات الممنوحة للجهات التأديبية ليست مطلقة وإنما مقيدة بضمانات تضمن تحقيق العدالة، وتمنع التعسف، وتحمي الموظف، وبالتالي يمكن الخروج بالنتائج التالية من هذه الأطروحة:

1. رغم أن القوانين منحت سلطة التعيين لرئيس الدولة في الكثير من نصوصها كسلطة تعيين رئيس الوزراء، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، إلا أنها لم تمنحه صراحة سلطة التأديب عليهم.

2. منح قانون الخدمة المدنية الوزير سلطة تأديبية مبتدئة شأنه شأن الرئيس الإداري للدائرة الحكومية ولم يمنحه سلطة تعقيبيه، الأمر الذي ساوى بين أعلى سلطة في الوزارة وأصغر رئيس دائرة حكومية من حيث سلطاتهم التأديبية، مع التنويه أن قانون الخدمة المدنية لم ينص على كيفية تأديب الوزراء، بخلاف تأديب موظفي الفئة العليا الذين يمكن أن يحملوا صفة رئيس دائرة حكومية.

3. منح قانون الخدمة المدنية سلطات تأديبية واسعة للرئيس الإداري، وهذا يعني أن نظام التأديب في القوانين الفلسطينية يأخذ بالنظام الرئاسي في التأديب، الأمر الذي يترتب عليه أن الموظف الحكومي يبقى رهن العلاقة مع رئيسه الإداري حتى يضمن عدم خضوعه

للعقوبات التأديبية إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن اللجان التأديبية رأيها استشاري ولا يلزم الرئيس الإداري.

4. التظلم في قانون الخدمة المدنية الفلسطيني اختياري وهذا برأي الباحث افقد الموظف ضمانه من ضمانات العدالة وخاصة إن الأحكام الصادرة من محكمة العدل العليا لا يمكن الطعن فيها، وبالتالي فان الموظف الذي لا يتظلم من القرار التأديبي يفقد درجة من درجات إعادة النظر في القرار التأديبي.

5. لم يوجب قانون الخدمة المدنية رفع التظلم مرة أخرى إلى ديوان الموظفين في حال رفض تظلمه الأول أو انقضاء 60 يوماً دون الرد على التظلم وإنما ترك ذلك اختياريا للموظف، كما أن القرار في التظلم ينظر به من قبل رئيس الديوان والرئيس الإداري أي نفس السلطة التي أصدرت القرار المتظلم منه.

6. رغم ما نص عليه قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في انه ينظر في طلب الطعن في القرار الإداري على وجه الاستعجال إلا انه لم يحدد مده قصوى للبت في الطعن، وهذا ما جعل الكثير من القضايا الإدارية وخاصة المتعلقة بالقرارات التأديبية تأخذ فترات كبيرة قبل البت فيها مما يتنافى مع مفهوم السرعة في البت.

7. منح القانون ضمانات للمتهم في مخالفة تأديبية أثناء التحقيق معه من قبل لجنة التحقيق، إلا أن هذه الضمانات لا تعني الكثير كون القرار النهائي في تأديب الموظف العام مرهون بقرار رئيس الدائرة الحكومية.

التوصيات:

1. تنفيذ أحكام المحاكم وخاصة محكمة العدل العليا وإحالة كل من يمتنع عن تطبيقها للقضاء لنيل الجزاء المقرر في المادة 106 من القانون الأساسي التي تنص على معاقبة من يمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية بالحبس أو العزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة.

2. أن يكون هناك أكثر من درجة للتقاضي في حال الأحكام الصادرة بخصوص القرارات التأديبية.

3. أن يكون هناك مجالس تأديبية يكون رأيها إلزامياً في حالة القرارات التأديبية ويكون ضمن تكوينها عنصر قانوني وتكون هذه المجالس دائمة تتشكل من قبل ديوان الرقابة المالية والإدارية.

4. تفعيل دور ديوان الرقابة المالية والإدارية وأن لا يكون للسلطة التنفيذية دور في تكوينه وأن يمنح تكوينه بشكل كامل للسلطة التشريعية.

5. ضرورة تكوين نيابة إدارية يكون دورها التحقيق في المخالفات التأديبية حتى لا يكون للسلطة الرئاسية الإدارية أي فرصة لمحاباة أو ظلم الموظفين بناء على أسباب وعلاقات شخصية.

6. سرعة النظر والبت في القرارات التأديبية من قبل محكمة العدل العليا.

7. أن يكون تأديب جميع فئات الموظفين بما فيها الفئة العليا من قبل مجالس تأديبية واحدة وان يطبق عليها نفس العقوبات التأديبية ولا تنفرد فئة دون أخرى بعقوبات معينة كما هو الحال بالنسبة للفئة العليا من الموظفين الإداريين.

8. أن يكون التظلم وجوبي لا جوازي بالنسبة لجميع الموظفين.

9. إفراد قانون خاص بمحكمة العدل العليا يتطرق إلى الإجراءات واختصاصات هذه المحكمة.

10. إنشاء نيابة إدارية تتولى وحدها القضايا الإدارية وتمثل الدولة ومؤسساتها العامة.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر

القانون الأساسي الفلسطيني 2005.

قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم 15 لسنة 2005.

قانون الطفل الفلسطيني رقم 7 لسنة 2004.

قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960.

قانون المحكمة الدستورية رقم 3 لسنة 2006.

قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 5 لسنة 2004.

قانون رقم 1 لسنة 1997 بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.

القانون رقم 12 لسنة 1981، المعدل لقانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بالنيابة الإدارية.

قانون رقم 4 لسنة 2005 بتعديل قانون الخدمة المدنية الفلسطيني رقم 4 لسنة 1998.

قانون رقم 47 لسنة 1972 (قانون مجلس الدولة المصري).

القانون رقم 47 لسنة 1987 الخاص بالعاملين المدنيين المصري.

قانون رقم 7 لسنة 1998 بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية الفلسطيني.

قانون سلطة النقد. قانون رقم (2) لسنة 1997 بشأن سلطة النقد المنشور بتاريخ 1998/1/31.

قانون مكافحة الفساد الفلسطيني رقم 2 لسنة 2005.

قانون نظام موظفي الدولة المصري المعدل لسنة 1951.

قرار مجلس الوزراء رقم 60 لسنة 2005 بشان تنظيم دائرة الشكاوي في رئاسة مجلس الوزراء.

اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الفلسطيني قرار مجلس الوزراء رقم 45 لسنة 2005.

المذكرة الإيضاحية لقانون رقم 117 لسنة 1958 الخاص بالمادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية.

ثانيا: قائمة المراجع

إبراهيم، السيد محمد. **شرح نظام ا لعاملين المدنيين**، دار المعارف القاهرة 1964.

أبو سمهدانه، عبد الناصر عبد الله. **الخصومة الإدارية ومستقبل القضاء الإداري في فلسطين**، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة 2009-2010.

بديوي، عبد العزيز خليل. **الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الإدارية وإجراءاتها**، طبعة أولى، دار الفكر العربي، القاهرة 1970.

بسيوني، عبد الغني. **القانون الإداري**، منشأة المعارف الإسكندرية 1991.

البنداري، عبد الوهاب. **الاختصاص التأديب والسلطات التأديبية**، دار الفكر العربي، القاهرة.

البنداري، عبد الوهاب. **العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة والقطاع العام وذوي الكادرات الخاصة**، دار الفكر العربي، القاهرة.

جبيره، عبد المنعم عبد العظيم. **آثار حكم الإلغاء**، طبعه أولى، دار الفكر العربي، 1971.

حافظ، محمود. **القضاء الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

حسن، عبد الفتاح. **نظرية أعمال السيادة**، مطبعة جامعة القاهرة، القاهرة، 1955.

الحلو، ماجد راغب. **القضاء الإداري**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية 1995.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. **إجراءات تأديب الموظف العام**،الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2008.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم. **المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة**، منشاة المعارف، الاسكندرية2009.

خليفة، عبد العزيز. **دعوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة**، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2009.

خليل، حسن. **القضاء الإداري اللبناني**، دار النهضة العربية بيروت 1982.

خيري، محمد مرغني. **القضاء الإداري ومجلس الدولة**، الجزء الأول، طبعة أولى 1989.

الديدموني، أحمد. **الإجراءات والأشكال في القرار الإداري**، طبعة أولى، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة. 1993.

رشوان، محمد. **أصول القانون التأديبي**، مطبعة مصر، القاهرة، 1960.

الزعبي، خالد سمارة. **القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية**، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1993.

سامي، جمال الدين. **منازعات الوظيفة العامة والطعون المتعلقة بشؤون الموظفين**، طبعة أولى، منشأة المعارف الإسكندرية، 2005.

الشتيوي، سعد. **التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة**، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008.

الشرقاوي، سعاد. **القضاء الإداري (دعوى التعويض، دعوى الإلغاء)**، دار المعارف بمصر، القاهرة، 1970.

الشوبكي، محمد. **القضاء الإداري**، الجزء الأول، طبعة أولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.

الشيخ، عصمت عبد الله. **الإحالة إلى التحقيق في النظام التأديبي الوظيفي**، دار النهضة العربية، القاهرة.

الشيخلي، عبد القادر. **القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي**، طبعة أولى، دار الفرقان، عمان، 1983.

صالح، محمود. **شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة**، منشأة المعارف الإسكندرية، 1995.

صبحي، محمد. **قانون العقوبات القسم العام (النظرية العامة للجريمة)**، الطبعة الثالثة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1996.

الطباخ، شريف. **التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعوها**، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة.

الطماوي، سليمان. **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967.

الطماوي، سليمان. **القضاء الإداري**، الكتاب الثالث، قضاء التأديب (دراسة مقارنة) دار الفكر العربي، القاهرة 1995.

الطماوي، سليمان. **الوجيز في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.

الطماوي، سليمان. **نظرية التعسف في استعمال السلطة**، طبعة ثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.

الطهراوي، هاني. **القانون الإداري**، الدار العلمية الدولية، عمان 2001.

العبادي، محمد وليد. **القضاء الإداري و شروط قبول دعوى الإلغاء والآثار المترتبة على الفصل فيها**، طبعة أولى، الوراق للنشر والتوزيع عمان، 2008.

عبد الهادي، بشار. **التفويض في الاختصاص (دراسة مقارنة)**، طبعة أولى، دار الفرقان، عمان، 1982.

عبد الهادي، بشار. **دراسات وأبحاث في الإدارة العامة والقانون الإداري**، طبعة أولى، دار الفرقان، عمان، 1953.

العجارمة، نوفان. **سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)**، طبعة أولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 2007.

العطار، فؤاد. **القضاء الإداري (دراسة مقارنة)**، طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.

العطار، فؤاد. **مبادئ علم الإدارة العامة**،طبعة أولى، دار النهضة العربية، القاهرة 1974.

عمرو، عدنان. **إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد والموظفين أضواء للتصميم والإنتاج الفني**، رام الله 2001.

عمرو، عدنان. **شرح قانون الخدمة المدنية الفلسطيني لعام 1998**، أضواء للتصميم والمونتاج الفني، رام الله 1999.

عمرو، عدنان. **مبادئ القانون الإداري الفلسطيني**، المطبعة العربية الحديثة، القدس، 2002.

غازي، هيثم حليم. **مجالس التأديب ورقابة المحكمة الإدارية العليا**، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.

فوده، عبد الحكيم. **التعويض المدني (المسؤولية المدنية التعاقدية والتقصيرية في ضوء الفقه وأحكام محكمة النقض**، 1998.

قنديل، جورج. **القواعد الدستورية القانون الإداري**، القاهرة 1954.

كنعان، نواف. **النظام التأديبي في الوظيفة العامة**، الطبعة الأولى، إثراء للنشر والتوزيع، عمان 2008.

ندا، حنا. **القضاء الإداري في الأردن**، طبعة أولى 1972.

ثالثاً: الرسائل والأبحاث

أبو عمارة، محمد. بحث بعنوان ***(المسؤولية التأديبية للموظف العام في فلسطين بموجب نظام الخدمة المدنية 1996 وقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998***، **مجلة الجامعة الإسلامية**، المجلد الثالث عشر، العدد الأول 2005.

بطيخ، رمضان. **بحث بعنوان: شروط قبول دعوى التعويض.**

حجوي، محمد. بحث بعنوان ***(مدى إمكانية الجمع بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض في ضوء الاجتهاد القضاء الإداري)*** بحث منشور في كتاب **بحوث وأوراق عمل**، الصادر عن المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

حشيش، عبد الحميد. مقال بعنوان ***(دراسة لتطوير أحكام القضاء في التكييف القضائي للقرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب)*** المنشور بمجلة **العلوم الإدارية**، السنة العاشرة، العدد الثالث، ديسمبر 1968.

الطبطبائي، عادل. ***الرقابة القضائية على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية***، بحث منشور في **مجلة الحقوق** السنة السادسة، العدد الثالث 1982.

عبد العزيز، عامر. **التعزير في الشريعة الإسلامية**، رسالة دكتوراه 1955.

مجموعة التقارير الصادرة عن الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، لسنة 1995−2010.

الملط، محمد جودت. **المسؤولية التأديبية للموظف العام**، رسالة دكتوراه، القاهرة 1976.

منير، محمد كمال الدين. ***بحث بعنوان القرار الإداري وقضاء التعويض***، بحث ألقي في مؤتمر القضاء الإداري **(الإلغاء والتعويض)**، المنعقد في المملكة العربية السعودية أكتوبر 2008.

النجار، رفعت. **إيقاف العاملين المدنيين بالدولة**، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981.

An-Najah National university
Faculty of Graduate Study

Disciplinary Authority Between the administration and judiciary (Comparative study)

By
Abeer T. Abu Kishk

Supervised by
Dr. Mohammed Shraka
Dr. Ghazi Dweikat

This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master in public law, Faculty of Graduate Studies, An-Najah National University, Nablus, Palestine.
2011

Disciplinary Authority Between the administration and judiciary: (Comparative study)

By

Abeer T. Abu Kishk

Supervised by

Dr. Mohammed Shraka

Dr. Ghazi Dweikat

Abstract

This thesis addresses the disciplinary authority of both management and administrative justice to the public officials who are subject to the Law of Civil Service. It also deals with the conditions under which public employee discipline can be enforced. The thesis concluded the penalties which affect the employee in case the offense attributed to him has been proved right, and who is entitled to carry out these sanctions. What guarantees are granted to the employee in order to ensure achievement of a just and fair sentence implementation according to the legal framework represented in the law articles issued by the Palestinian National Authority dealing with this topic. In Part two, the thesis also deals with the disciplinary authority granted by the laws of the administrative judiciary, whether this authority is carried out independently as with the Egyptian legal system or in a Rejoinder to the disciplinary management decisions as is the case in the Palestinian legal system.

This study is important as it is one among the very few studies that dealt with Palestinian public employee discipline (general staff). It depends on the description and analysis of legal texts, the jurisprudence and the judiciary concerning this issue and comparing them with their similar issues in the Egyptian legal texts. As we know the Egyptian administrative

law is the only Arab law which authorizes the Administrative Judiciary to discipline independent public employee through the disciplinary courts in addition to taking the presidential disciplinary system into consideration. Finally, the researcher concludes several findings and recommendations aimed at moving forward in the improvement and development of legislation in the field of public employee discipline and the implementation of the decisions of the Supreme Administrative Court on behalf of right and justice to both management and staff.